

H-594

Dr CARLOS WIESSE
Ancien sous-secrétaire d'Etat
AU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DU PÉROU

LE DROIT INTERNATIONAL APPLIQUÉ AUX GUERRES CIVILES

ÉDITION FRANÇAISE REVUE ET MISE A JOUR

LAUSANNE
B. BENDA, LIBRAIRE-ÉDITEUR
1898

AVANT-PROPOS

DE L'ÉDITION FRANÇAISE

L'avant-propos dû à la plume si autorisée de M. Pedro Pay Soldan y Unanue, diplomate péruvien, membre de l'Académie espagnole, dont nous faisons figurer ci-après une traduction aussi littérale que possible, donne au lecteur un aperçu du travail si utile et si intéressant auquel s'est livré M. Carlos Wiesse.

Les éloges décernés à cet ouvrage, de même que la nature spéciale de celui-ci, nous ont fait penser que ce serait rendre un grand service aux spécialistes européens que de leur en faciliter l'étude.

En effet, bien que ce travail soit tout à fait sud-américain et porte la marque de son origine, un examen, même peu approfondi, de l'ouvrage espagnol, nous a fait saisir l'importance qu'il pouvait présenter pour les juristes européens.

Grâce à l'édition française que nous offrons aujourd'hui au public, tous ceux qui s'intéressent à l'étude des questions si délicates qui se présentent dans les rapports internationaux d'Etat à Etat, pourront se rendre compte avec

la plus grande facilité de quelle manière on a tranché, dans les républiques de l'Amérique du Sud, et sans porter aucune atteinte aux principes du Droit des Gens, admis par toutes les nations civilisées, les conflits qui ont surgi entre les gouvernements sud-américains et les gouvernements européens ou leurs ressortissants, à l'occasion des guerres civiles si fréquentes dans les républiques sud-américaines.

Les ouvrages de Droit International publiés en Europe avaient bien donné une solution à la plupart des questions dont M. Wiesse a eu à s'occuper, mais il n'en est pas moins vrai que l'on y constate l'absence d'une foule de données précises et que M. Wiesse vient combler cette lacune d'une manière très heureuse.

La rédaction du texte français a été confiée à M. S. de Blonay, avocat à Lausanne, bien connu des jurisconsultes suisses par ses recueils de jurisprudence.

Sur les données et avec le concours de M. Wiesse, M. de Blonay a préparé avec le plus grand soin cette édition française, en s'efforçant de rendre avec toute la clarté et l'exactitude possibles les idées de l'auteur.

Cette édition diffère sensiblement de l'ouvrage espagnol; l'auteur a en effet adopté une méthode nouvelle; il a complété son exposé sur un grand nombre de points et il l'a mis à jour en tenant compte des faits nouveaux qui se sont produits entre la publication de l'édition espagnole originale et le début de l'année 1897.

Lausanne, septembre 1898.

LES ÉDITEURS.

AVANT-PROPOS

DE L'ÉDITION ESPAGNOLE

Dans les œuvres de belle ou pure littérature, l'originalité est la qualité maîtresse. Elle plane au dessus de tout et possède un tel pouvoir de domination que même l'incorrection, loin de lui être nuisible, semble parfois lui complaire.

Bien que les œuvres immortelles puissent être les plus parfaites — telles l'*Iliade* et l'*Enéide,* — le contraire est ce qui se voit le plus fréquemment dans quelques genres littéraires.

Clemencin, dans son commentaire perpétuel, a démontré l'incorrection, perpétuelle aussi, du *Don Quichotte,* ce qui n'empêche pas que cette œuvre soit pour ainsi dire la Bible laïque des Espagnols, et que notre langue ait reçu par antonomase le nom même de son auteur.

Les défauts fourmillent dans les drames de Shakespeare, qui sont, pourtant, la Bible laïque des Anglais.

On les trouve encore en plus grand nombre dans les six poètes dramatiques espagnols du XVIe siècle, lesquels ont, cependant, créé un théâtre si rempli de charmes et

de beautés ravissantes que, si toute la poésie lyrique du siècle d'or de la littérature castillane avait sombré dans un cataclysme, leur œuvre aurait suffi à nous consoler et à nous dédommager d'une telle perte.

Telle est la physionomie de la belle littérature.

Dans la littérature sérieuse, didactique, le contraire se présente. L'originalité n'y est pas possible; aucun lecteur, aucun commentateur n'irait l'y chercher, et, s'il l'y trouvait, une telle découverte dénoncerait aussitôt l'œuvre d'un fou.

Il doit y avoir, cependant, dans ce genre littéraire, une originalité profondément locale, qui, tout en se présentant drapée dans les vêtements déjà portés par un nombre infini de devanciers, s'impose et se détache comme une personnalité propre.

On ne peut s'expliquer autrement qu'au milieu de la foule des dictionnaires anglais, celui de Webster occupe une place à part, que les grammaires de Bello et de Salva se distinguent toujours entre toutes les grammaires de langue castillane, et que, parmi la série nombreuse des traités de Droit International écrits en espagnol, de Bello jusqu'à Aspiazu, personne n'ait pu arracher à l'œuvre du premier le sceptre qu'elle détient depuis sa modeste apparition, il y a 61 ans.

Quatorze années s'étaient à peine écoulées depuis que l'œuvre de Bello avait été révélée au monde des publicistes, que l'illustre écrivain hispano-américain, Don Antonio José de Irrisarri, parlait déjà de son mérite extraordinaire. Aujourd'hui qu'elle a pris sa place au panthéon littéraire qu'un éditeur espagnol est en voie d'élever, dans la *Coleccion de escritores castellanos,* aux productions les plus parfaites de l'intelligence humaine, l'œuvre

de Bello est devenue pour ainsi dire éternelle, y brillant de son plus pur éclat. Deux petits volumes lui ont été consacrés dans cette bibliothèque, dont le frontispice, d'aspect antique, reproduit les formes, les emblèmes et les devises des libraires de jadis. Cette édition a été enrichie de notes modernes par M. Carlos Martinez Silva, écrivain colombien. Ces notes, ainsi que le format commode de la nouvelle édition, font de celle-ci le *Vademecum* le plus complet qu'on puisse souhaiter de l'œuvre de Bello.

A cette originalité profondément locale dont nous parlons, et qui n'est pas incompatible avec les œuvres didactiques, on peut en ajouter une autre résultant de la localisation ou de l'application des principes universels et courants de la science à des milieux déterminés.

Le meilleur modèle que puisse offrir, jusqu'à présent, notre pays, d'un travail d'application de cette nature, est le traité de droit international privé, de Don Cipriano Zegarra, portant pour titre celui de *Condicion juridica de los extranjeros en el Peru.* C'est une œuvre originale, copieuse et sobrement colorée. L'édition qu'on en a fait est une des meilleures que possède notre bibliographie nationale.

Les *Reglas de Derecho Internacional aplicables á las guerras civiles,* par M. Carlos Wiesse, appartiennent à cette filiation, et rappellent en même temps les *Practicas del Ministerio Venezolano de Relaciones Exteriores,* de Don Rafael Seijas, publiées, il y a deux ou trois ans, à Madrid.

L'œuvre que nous avons sous les yeux a été écrite par le sous-secrétaire actuel de notre Ministère des Relations Extérieures.

Ce jeune homme était en voie de se créer une très brillante carrière dans la magistrature, où il était arrivé à remplir les fonctions de juge de première instance en matière criminelle, tout en se consacrant à l'enseignement, comme professeur et auteur de quelques manuels scolaires fort bien faits, lorsqu'il fut appelé à l'improviste au poste dont il est chargé aujourd'hui. En y appliquant de suite les connaissances et l'expérience déjà acquises, bien que dans un ordre différent de son activité, ainsi que grâce à ses habitudes de travail, il surmonta bientôt toutes les difficultés de son nouvel emploi, et il est arrivé ainsi à se faire graduellement une spécialité très appréciable dans le mécanisme des affaires étrangères.

Le fruit de ces labeurs est indubitablement l'application qu'il a faite du Droit des Gens à nos guerres civiles, application qui, en raison des fonctions journalières de l'auteur, a pu s'étendre jusqu'au jour même de la publication de son ouvrage; avantage inappréciable dans des traités de Droit International, dont on peut dire que *viresque acquiescit eundo.*

Il n'y a rien, en effet, qui vieillisse plus vite que les élucubrations des publicistes, surtout en matière de Droit public. Les traités de Vattel et Grotius, qui, à leur époque, il y a à peine deux cents ans, étaient des outils flambant neufs, ne sont plus aujourd'hui que de la littérature vénérable, tout comme la *Richesse des Nations,* d'Adam Smith, vis-à-vis de l'Economie Politique moderne. Or, cent ans, deux cents ans, pour un monument littéraire, sont à peine le commencement de son épuration.

L'édition de Calvo publiée en quatre volumes, en français, il n'y a pas longtemps, a annulé l'édition précédente, publiée, en deux volumes, en 1868. Inutile de dire qu'en

faisant cette remarque, nous considérons l'œuvre du publiciste uruguayen comme une exposition de faits plutôt que comme une exposition de principes.

Et ceci étant en petit le cas de notre jeune compatriote, nous nous félicitons à double titre de ce que son ouvrage soit venu pour ainsi dire nous mettre à jour.

En lisant les règles que nous analysons, un simple curieux, et à plus forte raison un ministre d'Etat, saura comment on a navigué ou dû naviguer sur les flots agités des conflits qui forcément devaient surgir, dans nos guerres civiles, entre nationaux et étrangers.

L'auteur n'entre pas brusquement en matière, en étudiant d'abord les cas de nos guerres civiles dans lesquels se sont produits des conflits avec le Droit International; tel n'était point son but. Ne s'attachant pas à un simple récit historique, il commence par examiner scientifiquement ce qu'on doit comprendre par *Guerre civile, Belligérance, Réclamations, Loi martiale, Intervention, Navires révoltés, Vente de matériel de guerre, Transit de troupes et d'armes,* et arrive ainsi au droit d'*Asile diplomatique,* question si controversée entre nous, depuis l'époque où l'infortunée veuve de Salaverry cherchait un asile à bord d'un vaisseau français, jusqu'à celle où M. Toribio Pacheco détermina et fixa, d'une façon très lumineuse, en 1867, la portée de ce droit.

La simple énonciation qui précède aura évoqué dans l'esprit de nos lecteurs le souvenir d'une foule de faits dont notre pays a été le théâtre, et en présence desquels, lorsqu'ils se sont produits, ou aujourd'hui même encore, en s'en rappelant, on n'aurait pas su, ou on ne saurait, d'une façon précise, quelle règle du Droit des Gens appliquer.

Telle est l'ûtilité et la synthèse de l'ouvrage de M. Carlos Wiesse, manuel susceptible toutefois de plus grands développements.

Il serait à désirer que ces travaux littéraires d'application locale se généralisassent chez nous et s'étendissent à toutes les branches de la science, de l'art et de la littérature. Nous ne gagnons rien à avoir des auteurs à l'européenne, car ceux du vieux monde nous suffisent et sont meilleurs. Il faut que les hommes qui pensent dans notre pays soient moins paresseux, qu'ils regardent, qu'ils écoutent, qu'ils sentent ce qui les entoure et qu'ils retirent des entrailles mêmes de notre propre nature les principes des vérités éternelles qui y sont cachées aussi bien que partout ailleurs. Il ne suffit pas, par exemple, que le médecin péruvien soit bourré du *De re medica,* de Celse, et du *De œris aquis et locis,* d'Hippocrate, ou l'agronome du *De re rustica,* de Caton ou Columelle; il faut qu'ils nous disent et nous exposent, avec un sens critique national, propre, ce qu'est, dans notre pays, la *matière médicale* et la matière *rustique.*

Hic labor.

P. Paz Soldan y Unanue.

Lima, 1893.

INTRODUCTION

§ 1.

Principes fondamentaux.

Dans ses rapports internationaux, chaque Etat est tenu de respecter la souveraineté des autres Etats sans avoir à s'occuper de la nature des organes par lesquels cette souveraineté est exercée. Ce principe découle de l'idée même que l'on se fait de la souveraineté en droit public.

Celle-ci est, en effet, l'exercice du pouvoir public suprême; elle implique le droit du souverain à l'obéissance absolue de ses ressortissants. La forme en laquelle ce pouvoir est exercé (monarchie absolue, monarchie constitutionnelle ou république) importe peu.

Le refus d'obéissance au souverain, ou à celui qui en exerce les attributions, constitue une violation de l'allégeance, généralement qualifiée d'*insurrection* ou de *rebellion*; il est considéré comme un crime et puni comme tel, en vertu du droit qui appartient incontestablement au pouvoir supérieur de se défendre contre toute agression et de punir les fauteurs de désordre.

Ce principe est universellement admis. Aucun parti, même doctrinaire, à l'exception toutefois des anarchistes, n'a jamais soutenu le droit à l'insurrection. Le seul fait d'admettre le droit à l'insurrection aurait en effet pour conséquence de mettre en cause l'existence même de l'autorité, puisque le droit de défense lui serait refusé.

De ce principe, qui est à la base du droit international, découle pour chaque Etat l'obligation de respecter la souveraineté des autres Etats et de ne pas s'immiscer dans leurs affaires intérieures, pour autant du moins que le droit international ne subit aucune atteinte. C'est là ce que l'on appelle le *principe de non-intervention.*

Les Etats sont ainsi tenus de respecter d'une façon absolue le lien juridique établi entre les autorités ou le pouvoir d'un pays et les sujets ou citoyens qui sont soumis à la souveraineté établie dans ce pays.

Le fait par un Etat d'entrer en relations officielles avec des personnes qui se sont insurgées contre l'autorité de leur souverain et de traiter avec elles comme avec un pouvoir indépendant constitue donc une violation du droit des gens, base des rapports internationaux. Les termes de cette proposition sont cependant un peu trop absolus et, en pratique, il faut en atténuer la portée.

D'une manière générale, on admet que la souveraineté est le résultat d'un accord de volonté entre le souverain, d'une part, et, d'autre part, ses ressortissants (sujets ou citoyens).

Qu'adviendra-t-il cependant si les ressortissants rompent volontairement, d'une façon qui paraît définitive, par les armes ou de toute autre manière, l'allégeance vis-à-vis de leur souverain ? Pourra-t-on néanmoins considérer ces ressortissants révoltés comme demeurant soumis à une souveraineté dont ils se sont eux-mêmes efforcés de se libérer, après avoir contribué pour une part à lui donner naissance ? Répondre par l'affirmative reviendrait à nier l'évidence même.

Il y a donc lieu d'examiner quelles doivent être, dans les rap-

ports internationaux et vis-à-vis du groupe nouveau, les conséquences de cette rupture.

Le droit international n'a pas à s'occuper du maintien de la constitution et de l'ordre public dans l'intérieur d'un Etat. Le fait, par les ressortissants d'un pays, de renverser un gouvernement, de détrôner un prince, d'élever au pouvoir un usurpateur, d'enlever au peuple certains privilèges ou de lui en donner de nouveaux, a pour effet de porter une atteinte au droit public interne, mais ne met, en principe, nullement en cause les droits des autres Etats.

De même que l'homme est obligé d'accepter les lois de la nature qui s'imposent à lui et aux effets desquelles il ne peut se soustraire, de même aussi chaque nation est tenue d'accepter les événements qui se produisent au delà de ses frontières. Dans les limites de son territoire, elle est seule souveraine, mais, au dehors, elle est obligée de se soumettre au fait accompli, pour autant que ses intérêts ou ceux de ses nationaux ne sont pas lésés. Elle n'a pas le droit d'exprimer une opinion et pas davantage celui de demander qu'il soit apporté des modifications à l'état de choses nouvellement établi.

En d'autres termes, le pouvoir actif, créateur, de chaque nation s'arrête au point où commence la sphère d'action de ses voisins.

Le principe de non-intervention trouve une nouvelle application dans le cas où un groupe de ressortissants d'un Etat révoltés contre le souverain élève la prétention de former une nouvelle communauté.

En théorie, cette décision ne supporte en elle-même aucune discussion; les difficultés d'application qui en découlent dans la pratique n'en sont cependant pas moins évidentes.

A partir de quel moment, en effet, le ressortissant révolté pourra-t-il être considéré comme ayant suffisamment secoué les liens qui le rattachaient à son souverain pour avoir pu créer un Etat juridique nouveau? A partir de quel moment, également, les nations étrangères seront-elles tenues d'accepter le nouvel état

de fait? Leur laissera-t-on le soin de trancher elle-mêmes ces points, suivant les circonstances et selon leur bon plaisir?

Ce sont là des problèmes complexes auxquels on ne peut donner une solution sans tenir compte simultanément des principes du droit international et de la situation de fait. C'est un noyau autour duquel viennent se grouper toute une série de questions nouvelles qui sont la base du droit international applicable en cas d'insurrection.

Il arrive fréquemment que, lorsque l'on examine la manière de procéder des différentes nations en pareil cas, pour en déduire une théorie générale, on se laisse aller à confondre le domaine du droit avec celui de la politique. Une étude scientifique sérieuse devra, au contraire, distinguer nettement ces deux domaines; elle restera dans les limites du droit pur, tout en cherchant à donner aux actes politiques leur véritable valeur juridique.

§ 2.

Méthode et classification.

Pour arriver à un exposé clair, il importe de rappeler tout d'abord les classifications adoptées par les auteurs qui ont cherché à distinguer entre les divers genres d'insurrection contre le souverain suivant le degré et l'étendue du mouvement révolutionnaire.

Lieber [1] distingue comme suit entre l'*insurrection,* la *guerre civile* et la *rébellion :*

[1] *Instructions de 1863 pour les armées en campagne des Etats-Unis d'Amérique,* traduites dans l'appendice du T. IV du *Droit international,* par Ch. Calvo, 4e édition, 1888.

« § 150. — L'*insurrection* est le soulèvement de la nation « armée contre le gouvernement établi, ou contre une partie de « ce gouvernement, ou contre une ou plusieurs de ses lois, ou « contre un ou plusieurs de ses agents. Elle peut se borner à « une résistance armée, ou elle peut se proposer des fins plus « considérables.

« § 151. — La *guerre civile* est la guerre que se font, au sein « d'un Etat, deux ou un plus grand nombre de partis, dont « chacun combat pour devenir maître de tout le pays, et se « donne pour être le gouvernement légitime. Cette expression « signifie aussi quelquefois une rébellion armée, quand les « provinces ou les districts révoltés sont contigus aux pro- « vinces où siège le gouvernement.

« § 152. — Le terme de *rébellion* s'applique à l'insurrection « qui éclate sur une étendue de pays : c'est habituellement une « guerre déclarée au gouvernement légitime par plusieurs « portions ou provinces du pays, dans le but de se soustraire à « son autorité et de se donner un gouvernement de leur « choix. »

Il n'indique pas cependant comment les Etats étrangers doivent se comporter vis-à-vis des révolutionnaires de chacune de ces catégories.

Halleck, par contre, a adopté une classification plus méthodique. Il distingue entre :

1° Les *guerres d'insurrection* et de *rebellion*, pour lesquelles il adopte des définitions analogues à celles données par Lieber sous §§ 150 et 152. Il donne comme exemples la guerre de la « Grande rébellion » en Angleterre et celle des Etats du Sud contre les Etats du Nord des Etats-Unis de l'Amérique (Guerre de sécession).

2° *Les guerres de révolution*, entreprises en vue d'obtenir ou de reconquérir la liberté d'un Etat ou de l'une de ses fractions; par exemple, celle des colonies espagnoles de l'Amérique du Sud contre l'Espagne et celle de la Grèce contre la Turquie, en 1821.

3° Les *guerres d'indépendance* qu'un Etat souverain engage pour mettre fin à l'intervention d'une puissance étrangère ; dans cette catégorie rentrerait, par exemple, la campagne des Espagnols contre Napoléon Ier, pour se débarrasser de Joseph Bonaparte, que l'empereur voulait leur imposer comme roi.

4° Les *guerres civiles.* Ce terme s'applique d'une manière générale à toutes les luttes armées qui ont lieu entre diverses fractions d'un seul et même Etat.

Dans cette catégorie on peut ranger; la guerre des Deux Roses, en Angleterre, et celles des « factions » au Mexique et dans l'Amérique du Sud.

Cette dénomination générale de « guerre civile » s'applique aussi aux guerres d'indépendance, aux insurrections et aux rébellions et aux révolutions qui, toutes, sont régies par les mêmes principes[1].

De même que celle de Lieber, la classification de Halleck n'est pas suffisamment scientifique pour fournir un point de départ sûr.

Vattel[2] avait déjà précédemment fait une distinction entre la *rébellion* et la *guerre civile.* A cet effet, il prenait avant tout en considération l'étendue du soulèvement. En outre, il faisait une différence suivant les causes qui avaient provoqué la prise d'armes. Selon lui, si c'était avec raison que les insurgés s'étaient révoltés contre leur souverain et si le mouvement avait pris une certaine importance, ils devaient être considérés comme belligérants, ce qui entraînait en leur faveur l'application des règles du droit international.

Comme, cependant, il est impossible de dire *a priori* si la cause qui a provoqué une révolte est juste ou non, à ce seul point de vue déjà, il manque à la classification adoptée par Vattel une base pratique.

[1] *Halleck's International Law,* 3rd edition, Vol. I, p. 503, 504.
[2] *Le Droit des Gens,* trad. par Pradier Fodéré, T. III, p. 150.

En fait, la rupture de l'allégeance débute généralement par des émeutes populaires ou par des rébellions de troupes de terre ou de mer; elle se continue par la constitution d'une certaine organisation politique et administrative, pour aboutir, en définitive, à l'indépendance de la fraction du peuple qui s'est révoltée, ou au renversement du personnel gouvernemental qui est remplacé par un autre.

La période des émeutes et des révolutions partielles fournit quelques sujets d'étude, en ce qui concerne les ressortissants étrangers dont les intérêts ont subi une lésion pendant les troubles. Comme cependant ces lésions ne comportent aucune modification des rapports entre les ressortissants étrangers et le souverain, elles ne méritent pas qu'on leur consacre un chapitre spécial.

En principe, quels que puissent être les motifs et le but de la rébellion, les nations étrangères ne commencent à s'occuper des insurgés que depuis l'instant où, les armes à la main, ils créent une nouvelle organisation politique. Le moment précis à partir duquel elles entrent officiellement en rapports avec eux dépendra, dans chaque cas spécial, des circonstances et de l'étendue des intérêts qui sont en jeu.

Une étude méthodique devra donc commencer par préciser quelles sont les circonstances à la faveur desquelles les Etats étrangers sont autorisés à entrer en rapports avec les insurgés; elle indiquera ensuite de quelle manière les groupes insurgés en arrivent à se transformer en Etats indépendants.

Tel sera l'objet de la *première partie* de notre travail.

Dans une *deuxième partie* nous examinerons quelles sont les conséquences de l'établissement de rapports officiels entre les nations étrangères et les belligérants.

Par ce seul fait, les droits et devoirs respectifs du souverain primitif et de ses ressortissants insurgés se modifient dans une plus ou moins grande mesure, et ces derniers en acquièrent de nouveaux.

D'autre part, les Etats étrangers sont tenus d'observer vis-à-vis de l'un et l'autre parti une ligne de conduite analogue à celle à laquelle sont astreints les Etats neutres, dans les guerres entre deux Etats également souverains. Ceci nous amènera à étudier, dans une *troisième partie,* les lois de la neutralité, en nous plaçant spécialement au point de vue de leur application dans les guerres civiles.

Enfin la *quatrième partie* de ce travail sera consacrée à l'examen de la valeur que l'on devra attribuer dans la suite aux actes émanés du gouvernement établi par les insurgés ou *gouvernement de facto.*

PREMIÈRE PARTIE

FORMATION DES COMMUNAUTÉS BELLIGÉRANTES

---

§ 3.

Notion de la belligérance.

Les relations que les Etats entretiennent entre eux en temps de paix ne peuvent être modifiées que par le fait d'un conflit qui provoque une guerre entre eux.

Le droit d'entreprendre une guerre n'appartient qu'aux seuls Etats qui sont reconnus par les autres Etats comme indépendants et qui jouissent, par conséquent, de toutes les attributions qui dérivent de la souveraineté.

Il en résulte, que lorsque les hostilités éclatent sous la direction de personnes qui n'étaient pas investies, à cet effet, de pouvoirs émanés de l'autorité régulièrement établie, elles ne sauraient intéresser en aucune façon les Etats voisins de celui au sein duquel elles ont pris naissance. L'emploi de la force contre le dit Etat ne peut être considéré que comme une violation de la loi interne, et les rapports internationaux ne sauraient subir de ce chef aucune modification.

En pratique, cependant, le droit international admet que, dans certaines circonstances, des groupes de ressortissants d'un Etat, qui ont pris les armes pour se soustraire à l'obéissance due à leur souverain, peuvent être admis à jouir des privilèges réservés en général aux Etats souverains. On leur reconnaît la qualité de belligérants et on les traite comme tels, au lieu de leur faire application des dispositions du droit interne.

Les groupes dont nous énumérons plus bas les conditions d'existence sont aux yeux des écrivains modernes des *sujets du droit international*, au même titre que les Etats souverains ou mi-souverains. Les auteurs de droit international leur ont donné le nom de *Communautés belligérantes civilisées qui ne sont pas des Etats.*

Il ne faudrait pas croire pourtant que la qualité de *belligérant* accordée à ces communautés implique qu'elles doivent être considérées comme indépendantes, ni qu'on les admette à agir comme si elles étaient des Etats souverains. Elles ne pourraient, par exemple, pas conclure des traités internationaux, ni accréditer des envoyés diplomatiques. Elles ne sont pas non plus placées sur un pied d'égalité avec les Etats mi-souverains. Pour ceux-ci, le pouvoir interne ne possède vis-à-vis de l'extérieur qu'une partie des prérogatives découlant de la souveraineté; le surplus est réservé à d'autres corps politiques ou reste encore en suspens.

La qualité de belligérant donne, dans certains cas, des droits plus étendus que la demi-souveraineté. Par contre celle-ci, quoique ne conférant des droits que d'une façon limitée, présente, cependant, un caractère de permanence qui manque dans le premier cas.

Pour définir d'une façon plus complète le caractère spécial des communautés belligérantes, il nous suffira de préciser les limites assignées à leur activité, dans leurs rapports avec les Etats souverains.

Elles ne deviennent sujets du droit international que d'une manière imparfaite et limitée; leurs droits et obligations se res-

treignent strictement et uniquement à la guerre elle-même; elles ne sont pas admises à s'occuper des questions qui se rapportent normalement au commerce international en temps de paix.

D'autre part, leur rôle est purement temporaire et n'a qu'un caractère transitoire; une fois la guerre terminée, suivant les résultats obtenus, ou bien elles prennent place dans la catégorie des Etats indépendants ou bien elles rentrent sous l'autorité de leur ancien souverain.

§ 4.

Conditions requises pour que la qualité de belligérant puisse être accordée.

Les auteurs fixent tous de la même manière le moment à partir duquel les groupes d'insurgés deviennent, en théorie, des sujets de droit international, mais, en pratique, cette fixation présente de sérieuses difficultés.

Après avoir appelé *rebelles* tous les insurgés qui prennent *injustement* les armes contre le gouvernement établi, soit qu'ils cherchent à le dépouiller de l'autorité suprême, soit que leur but soit simplement de résister à ses ordres dans une circonstance spéciale ou de lui imposer leurs conditions, Vattel[1] prend pour base de son argumentation la distinction qu'il fait entre la guerre civile et la rébellion (§ 292).

Un tel point de départ manque cependant de la précision désirable, puisqu'il faut tout d'abord trancher la question de savoir si c'est ou non avec raison que les insurgés ont pris les armes.

Dans ses notes sur le livre de Vattel, *Pinheiro Ferreira* cher-

[1] L. III, § 288.

che à obtenir pour son argumentation une base plus certaine; il soutient que la rébellion est « l'opposition d'une résistance à la volonté nationale », puis il ajoute : « Ainsi, quelques individus « résistent-ils à l'autorité à laquelle la grande masse de la nation « obéit sans y être forcée, il y a rébellion, car cette obéissance « volontaire est la meilleure preuve que l'on puisse donner de « la volonté nationale. »

Bello qui, sur ce point, cite Vattel, voudrait trouver un critère plus satisfaisant. Il s'exprime comme suit : « Les guerres « civiles commencent le plus souvent par un soulèvement popu- « laire, par des émeutes, qui ne regardent absolument pas les « puissances étrangères. Lorsque, par contre, un parti exerce « sa domination sur un territoire d'une certaine étendue, lors- « qu'il lui donne des lois, qu'il y établit un gouvernement, qu'il « administre la justice, en un mot, lorsqu'il fait des actes réser- « vés au pouvoir exerçant la souveraineté, il devient une per- « sonne et doit être reconnu par le droit des gens.

« Lors même que l'un des partis qui se disputent le pays qua- « lifierait l'autre de rebelle ou de tyrannique, les puissances « étrangères désireuses de rester neutres doivent les traiter tous « les deux comme des Etats indépendants, aussi bien l'un vis-à- « vis de l'autre, que vis-à-vis de l'étranger, et cela tant que ces « deux partis refusent de choisir un autre Etat comme arbitre « de leur différend [1].

Plus récemment, on a cherché à établir des règles plus précises, basées sur des faits concrets, permettant aux Etats étrangers de mieux fixer le moment à partir duquel des factions luttant entre elles doivent être mises au bénéfice de la qualité de belligérant.

Bluntschli résume comme suit ces règles, en les réduisant à trois :

[1] *Principios de Derecho Internacional*, éd. 1883, T. II, p. 305.

« C'est principalement par ces motifs pratiques que la notion « de la *belligérance* et, par suite, l'application du droit des gens, « en opposition avec le droit pénal, au lieu de se restreindre à « deux Etats étrangers en guerre l'un avec l'autre, a été étendue « *à une partie intégrante de la population de l'Etat,* qui :

« *a.* Est de fait organisée comme force militaire;

« *b.* Observe dans la conduite des hostilités les lois de la « guerre, et

« *c.* Croit, de bonne foi, lutter en lieu et place de l'Etat (*an* « *Staatesstatt*), pour la défense de son droit public [1] ».

Faisant application de ces principes, Bluntschli démontre que les Etats du Sud réunissaient les trois conditions ci-dessus mentionnées.

En effet : 1° Ils existaient depuis longtemps comme Etats particuliers et, au moment de l'insurrection, ils avaient adopté une organisation fédérative.

2° Leur armée était complètement organisée; elle était commandée par des généraux qui disputaient la victoire aux généraux et aux troupes de l'Union, faisant la guerre en se conformant aux principes et aux usages militaires : « Ce fut, dit « Bluntschli, la plus gigantesque guerre civile dont les annales « du monde fassent mention ».

3° Enfin leur bonne foi, au sujet de leur prétendu droit public, était incontestable. Ils considéraient l'autonomie des Etats particuliers comme étant le principal intérêt qu'ils eussent à défendre, en l'opposant à la souveraineté de l'Union ; ils cherchaient, en outre, à maintenir au nom du droit historique contre le droit naturel, l'institution de l'esclavage ; enfin, ils prétendaient conserver des tarifs douaniers modérés, tandis que la population plus industrielle du Nord voulait les élever.

[1] *Opinion impartiale sur la question de l'Alabama et sur la manière de la résoudre,* mémoire publié dans la *Revue de Droit international et de Législation comparée.* T. II, 1870, p. 157. — Voir aussi la note n° 15 *(Recognition of Belligerancy)*, de Dana, dans la troisième édition de Wheaton.

Le professeur Geffcken a examiné, aux lumières de cette théorie, la situation du parti du Congrès qui, en 1891, prit les armes pour renverser le gouvernement du Président de la République Balmaceda; il constata que ces révolutionnaires remplissaient les trois conditions posées par Bluntschli et que, par conséquent, les puissances étrangères auraient pu leur reconnaître la qualité de belligérant [1].

En résumé, on peut dire que les partis armés peuvent être admis comme belligérants, lorsqu'ils sont aptes à constituer des Etats nouveaux. Il n'est toutefois pas nécessaire qu'ils aient l'intention de se séparer de l'Etat primitif; la qualité de belligérant devrait leur être reconnue, alors même qu'ils n'auraient pas d'autre but que de provoquer des changements aux lois ou à la constitution, ou des modifications dans le personnel gouvernemental.

Pour compléter sa démonstration, Bluntschli cite, en sens contraire, l'exemple suivant de groupes rebelles qui ne sauraient pas revendiquer la qualité de belligérants :

« Lorsque, dans l'Italie méridionale, dit-il, les brigands se mon-
« trent en troupes armées, régulièrement commandées et livrent
« bataille aux troupes du gouvernement, ils ne forment point
« pour cela un parti belligérant, mais seulement des bandes de
« malfaiteurs. La distinction repose sur le fait que la guerre est
« une *lutte politique* engagée pour des *fins politiques*. Or les
« brigands n'aspirent ni à défendre le droit politique, ni à en créer
« un nouveau : ils n'obéissent qu'au désir coupable de se ren-
« dre maîtres de personnes et de s'emparer violemment du
« bien d'autrui. Ils sont donc justiciables des tribunaux crimi-
« nels. Le droit des gens n'a pas à s'en inquiéter [2]. »

L'absence d'organisation régulière fut le motif pour lequel le gouvernement français refusa, en février 1864, de reconnaître la qualité de belligérants aux insurgés polonais.

[1] *R. de D. I. et de L. C.* T. XXIII, p. 577.

[2] *Revue* citée, p. 455.

Le Sénat impérial, nanti de la question, répondit que les insurgés polonais n'avaient même pas un gouvernement de fait; il n'admettait pas que l'on pût donner ce nom à un groupe de quelques personnes dont le nom était un mystère et dont la résidence était ignorée. Il ne voulut pas non plus considérer comme une armée les bandes ou partis qui luttaient, tantôt ici, tantôt là, sans direction commune et sous les ordres de plusieurs chefs, sans qu'il existât un commandement supérieur unique.

Enfin, les malheureux Polonais n'occupaient pas d'autre territoire que celui sur lequel ils stationnaient, changeant chaque jour pour chercher ou fuir l'ennemi.

Ce sont les mêmes raisons qui, en 1869, ont déterminé le Pouvoir exécutif de l'Union américaine à refuser de reconnaître aux insurgés cubains la qualité de belligérant. Ce refus intervint nonobstant les demandes instantes d'un grand nombre de citoyens de New-York et bien que la Chambre des représentants de Washington eût manifesté par plusieurs votes ses sympathies pour l'insurrection.

« Les insurgés cubains sont en armes, je le sais, disait le « *Chairmann* du Comité des affaires étrangères du Sénat, « M. Summer, dont l'opinion fut acceptée par le gouvernement, « mais où sont leurs villes, leurs places fortes, leurs provinces ? « Où est leur gouvernement? Où sont leurs ports, leurs cours « de justice, leurs tribunaux de prises maritimes? Poser ces « questions, c'est les résoudre. Où est donc le *fait* de la belligé- « rance [1] ? »

Le président Grant adopta cette manière de voir dans son message lu le 6 décembre 1869: « Le peuple et le gouvernement « des Etats Unis, disait-il en substance, sont animés, dans la « lutte actuelle du peuple de Cuba, des mêmes sentiments

[1] National affairs at home and abroad. — Speech of Hon. Ch. Summer at the annual convention of the republican party of Massachussetts held at Worcester. Sept. 22, 1869. p. 13. — Trad. dans la *R. de D. I. et de L. C.* T. II.

« ardents qu'ils ont éprouvés pendant tout le cours des luttes « antérieures entre l'Espagne et ses colonies; mais la lutte de « Cuba n'a jamais pris les proportions d'une guerre, dans le sens « de la loi internationale, ou d'une lutte montrant l'existence « *de facto* d'une organisation politique des insurgés, qui fût « suffisante pour justifier leur reconnaissance comme belligé- « rants. »

Les récentes révolutions du Chili, en 1891, et celles du Brésil, en 1893 et 1894, ont ravivé le débat sur la question de savoir si les escadres révoltées, qui agissaient sans avoir de base d'opération dans le pays dont elles arboraient le drapeau, étaient susceptibles d'acquérir la qualité de belligérant.

Ces révolutions commencèrent, en effet, par une insurrection des équipages des navires de guerre, contre l'autorité du gouvernement établi dans la capitale du pays.

Après quelque temps de lutte, la flotte chilienne prit possession de la province de Tarapaca et en chassa les troupes du gouvernement; la population civile prêta son concours aux insurgés et ceux-ci organisèrent un gouvernement *de facto,* qui reçut pour mission de chasser le personnel administratif des autres provinces.

L'escadre brésilienne, révoltée sous les ordres de l'amiral Mello, ne réussit, par contre, pas à occuper d'une façon durable une partie quelque peu étendue du territoire brésilien; la suprématie des insurgés ne s'étendait que sur mer et principalement sur la grande baie de Rio-Janeiro et les petites îles qui s'y trouvent. C'est là un des seuls cas où l'insurrection ait conservé jusqu'à son dénouement son caractère de simple révolte sur mer.

Pour vérifier si un groupe d'insurgés remplit les conditions nécessaires, pour que la qualité de belligérant puisse lui être reconnue, il faut, avant tout, examiner s'il exerce les attributions de l'Etat souverain; on ne peut en effet reconnaître cette qualité qu'aux seuls groupes dont l'activité se rapproche le plus de celle de l'Etat souverain.

Or la notion de la souveraineté est intimement liée à la suprématie qui s'exerce sur un territoire de plus ou moins grande étendue.

Il en résulte que les groupes d'individus armés qui n'occupent pas d'une façon durable un territoire habité ne peuvent pas prétendre à la qualité de belligérant. Une flotte révoltée qui ne possède point de port d'où elle puisse tirer les ressources nécessaires à la continuation des hostilités, ne pourrait pas soutenir une lutte prolongée; elle ne présente par conséquent pas aux Etats étrangers une organisation suffisamment forte pour que ceux-ci puissent lui reconnaître le droit de faire la guerre à son souverain [1].

§ 5.

De la nécessité de la reconnaissance par les Etats étrangers.

Lors même qu'un groupe politique armé remplit les conditions requises pour que la qualité de belligérant puisse lui être reconnue, il ne peut pas, *ipso facto*, nouer des relations internationales, ne fussent-elles que temporaires, sans qu'il intervienne préalablement un acte de reconnaissance formel émanant des Etats étrangers qui se sont décidés à apporter une modification aux relations qu'ils entretenaient avec l'ancien gouvernement.

Cette reconnaissance est rendue nécessaire par la nature même des relations internationales que les Etats entretiennent habituellement entre eux.

[1] Voir plus loin au chapitre « De la neutralité » ce qui y est dit de la situation des navires révoltés vis-à-vis de la loi internationale et des droits des Etats étrangers vis-à-vis d'eux, dans le cas où ils viendraient à porter atteinte aux droits des neutres.

Dès l'instant, par contre, qu'il est question de la rupture, de la part d'un groupe de personnes, de l'allégeance vis-à-vis du Souverain, la situation des Etats étrangers vis-à-vis de ce groupe nouveau n'est absolument plus la même que lorsqu'une guerre éclate entre deux nations également souveraines, avec lesquelles ils entretenaient des relations d'amitié.

Dans ce dernier cas, les déclarations de neutralité ne créent pas une situation juridique nouvelle; elles ne constituent, en réalité, qu'un ordre donné, soit aux autorités inférieures, soit à tous les ressortissants du pays, leur enjoignant de régler leur conduite sur l'état de fait nouveau résultant des hostilités qui surgissent entre deux Etats souverains.

Dans le cas de guerre civile, il n'en est, par contre, pas de même. Avant tout, il faut, pour que les insurgés soient mis au bénéfice de la qualité de belligérant, que les Etats étrangers déclarent qu'ils ne les considèreront plus, soit à titre purement temporaire, soit d'une façon durable, comme des ressortissants du gouvernement contre lequel ils se sont révoltés. C'est là l'essence même de la reconnaissance des insurgés comme belligérants.

En d'autres termes, le gouvernement existant avant l'insurrection, le seul qui représentât le pays vis-à-vis de l'étranger, était aussi le seul reconnu par les puissances. A défaut de consentement donné par ce gouvernement ou d'une déclaration formelle émanant des puissances, celles-ci ne peuvent apporter à leurs relations avec lui aucune modification qui pût avoir pour effet de porter atteinte à leurs droits vis-à-vis du gouvernement primitif, ou de diminuer les devoirs qui leur incombent vis-à-vis de lui, en vertu de la loi internationale.

Pour qu'un changement puisse être apporté aux rapports internationaux tels qu'ils existent en temps ordinaire, il faut que les gouvernements des puissances donnent leur reconnaissance à l'état de guerre civile.

Nonobstant cette manière de procéder généralement admise, une longue discussion diplomatique surgit, en 1858, entre le

secrétaire d'Etat des Etats-Unis, M. Cass, et le ministre du Pérou résidant à Washington, au sujet de l'affaire des navires américains *Lizzie Thompson* et *Georgiana.* M. Cass soutenait, en substance, qu'en cas de guerre civile, une action ou intervention préalable des gouvernements étrangers n'est point nécessaire pour reconnaître aux insurgés la qualité de belligérant; « les « ressortissants des Etats étrangers ont, disait-il, le droit d'agir « individuellement pour la défense de leurs intérêts et de cons- « tater eux-mêmes l'existence de cette guerre [1].

Cette théorie devait, dans l'opinion de M. Cass, aboutir à l'allocation d'une indemnité aux propriétaires de ces deux navires, en réparation du préjudice qu'ils avaient éprouvé par le fait des autorités péruviennes.

En effet, un croiseur appartenant à la flotte du gouvernement régulier de Castilla avait saisi ces deux navires américains, au moment où ils chargeaient du guano à Tarapaca, pour le compte du gouvernement révolutionnaire du général Vivanco, établi dans le sud du Pérou, alors que celui-ci n'avait pas encore été reconnu comme belligérant par les neutres. Se fondant sur la violation des lois fiscales relatives à l'exploitation du guano, dont l'Etat était seul propriétaire, les tribunaux appelés à statuer sur ces actes qu'ils qualifiaient de contrebande, condamnèrent les navires américains.

Sur la proposition du Pérou, les Etats-Unis acceptèrent en 1860 de déférer la solution de ce différend à l'arbitrage du roi des Belges; celui-ci n'accepta cependant pas ce mandat.

Après la guerre de sécession, les Etats-Unis ne renouvelèrent plus leur réclamation. Peut-être le gouvernement avait-il trouvé que la doctrine de M. Cass était en contradiction avec celle qu'il avait soutenue lui-même, dans ses discussions avec les puissances européennes, au sujet de la qualité de belligérant revendiquée par les Etats du Sud.

[1] Voir la déclaration insérée dans le *Digest of the International Law of the United-States*, par Wharton, 2e éd., VI p. 510.

D'autre part, si le gouvernement dont les ressortissants se sont révoltés ne les a pas lui-même reconnus comme belligérants, il ne pourrait pas se prévaloir de ce que, en fait, ceux-ci remplissaient les conditions requises pour être reconnus comme tels, pour exiger que les Etats neutres modifient, dans les limites du territoire occupé par les insurgés, la ligne de conduite à laquelle ils sont astreints vis-à-vis du souverain, et cela aussi bien à l'égard de ses droits qu'à l'égard de ses responsabilités.

§ 6.

Les Etats étrangers sont-ils tenus d'accorder la reconnaissance ?

Ainsi que nous l'avons vu ci-dessus, on admet généralement d'une part, qu'un acte émanant des tiers est indispensable pour reconnaître la qualité de belligérant à un groupe d'insurgés et, d'autre part, que cet acte peut seul leur conférer cette qualité.

On peut cependant encore se demander si ces tiers sont *tenus* d'accorder la reconnaissance aux insurgés, lorsque ceux-ci remplissent les conditions requises à cet effet.

Après avoir soutenu que la qualité de belligérant est un *fait*, le professeur Esperson [1] déclare que, même dans les guerres civiles, dès l'instant que les insurgés remplissent les conditions requises pour qu'elle puisse leur être reconnue, elle ne saurait

[1] *La questione Anglo-Americana dell' Alabama dopo il discorso del Senatore Sumner al Senato di Washington.* — Citation dans la *Chronique du Droit international*, par G. Rollin-Jacquemyns. — *R. de D. I. et de L. C.*, T. II, p. 142.

plus leur être refusée, quelles que soient d'ailleurs les causes qui ont provoqué la lutte.

Les termes absolus de cette conclusion pourraient faire croire que l'on aurait admis d'une façon générale la théorie que la reconnaissance ne peut pas être refusée. Comme elle est de nature à plaire aux insurgés, elle a été invoquée à plusieurs reprises. Parfois même leurs revendications étaient accompagnées de menaces plus ou moins effectives.

Dans une circulaire datée de Lima, le 15 septembre 1885, qui était adressée au corps diplomatique résidant à Lima, M. Chinarro, ministre du gouvernement révolutionnaire qui, dans l'intérieur du Pérou, combattait le gouvernement établi dans la capitale, rappelait, tout d'abord, les opinions de quelques auteurs sur la ligne de conduite imposée aux puissances étrangères dans les cas de guerre civile; il demandait ensuite que la qualité de belligérant fût reconnue aux insurgés, tout en promettant que, même si on la leur refusait, les ressortissants étrangers établis dans les provinces occupées par les insurgés seraient traités absolument de la même façon que les nationaux et ne seraient pas assujettis à d'autres charges que ceux-ci [1].

Lorsqu'il est question de la reconnaissance de l'indépendance d'un pays, au sein duquel les hostilités ont pris fin, le gouvernement nouveau peut parfaitement se passer d'un acte explicite des puissances; il peut même exiger qu'elles nouent avec lui des relations internationales sur le pied d'égalité. Par contre, on admet généralement qu'un gouvernement révolutionnaire, dont l'existence est purement temporaire et provisoire, ne devient sujet du droit international qu'à la condition qu'il soit qualifié comme tel par les puissances, ce qui ne peut avoir lieu que si ces dernières lui reconnaissent explicitement la qualité de belligérant.

Dans le premier cas, le fait de l'existence d'une nation souveraine est indiscutable, et par conséquent les puissances étran-

[1] *El Comercio,* journal de Lima, nº 15,610.

gères qui ont des intérêts à débattre avec elle, sont bien obligées d'observer vis-à-vis d'elle les règles admises entre membres de la grande société des Etats; — elles n'ont pas le droit de s'enquérir de l'origine, pas plus que des conditions d'existence du nouveau venu.

Il n'en est pas de même d'un gouvernement révolutionnaire; sa situation est extraordinaire et irrégulière; elle ne s'impose pas avec l'évidence du fait accompli et, par conséquent, les Etats étrangers ont le droit d'examiner s'il leur convient d'entrer en relations avec lui; ils sont souverains juges de l'opportunité de ces relations.

§ 7.

Motifs juridiques déterminant la reconnaissance.

Voyons maintenant quelles sont les raisons juridiques qui peuvent être de nature à décider les puissances à reconnaître aux insurgés la qualité de belligérant.

Les Etats ne peuvent être astreints à donner à leur politique une direction contraire à leurs intérêts, puisque c'est la réalisation de ces intérêts qui est la raison d'être de leur existence. La seule restriction apportée à leur liberté d'action résulte de l'obligation qui leur est imposée d'observer l'ensemble des règles qui forment le droit commun des nations.

Si l'on fait application de ce principe au cas de la reconnaissance de la qualité de belligérant, on voit que la seule raison qui peut déterminer les puissances à agir est l'intérêt qu'elles peuvent avoir à sauvegarder leurs intérêts compromis dans une lutte à main armée qui surgit dans l'intérieur d'un pays ami.

Si les puissances se laissaient influencer par d'autres raisons, elles sortiraient de leur rôle. C'est précisément l'obligation dans laquelle elles se trouvent de sauvegarder leurs intérêts qui leur prouve que le parti insurgé remplit les conditions requises pour que la qualité de belligérant puisse lui être reconnue. D'autre part, en n'agissant que pour la protection de leurs intérêts, elles se maintiennent strictement dans les limites de leur droit.

En résumé, la reconnaissance est une mesure prudente dictée par le désir de se protéger soi-même [1].

En pratique, en effet, on voit que les puissances ne reconnaissent à un parti en guerre contre son souverain la qualité de belligérant, que lorsque le fait de l'ignorer présenterait pour elles des inconvénients plus grands que ceux qui peuvent résulter d'une rupture avec le dit souverain. Même dans ce cas, la guerre civile intéresse les puissances à des degrés très différents, de sorte que leur action diplomatique n'est jamais générale, ni même rapide.

Au point de vue du droit de la guerre, une nation peut aussi légitimement reconnaître comme belligérant un parti politique insurgé contre un gouvernement avec lequel il est lui-même en état d'hostilité, car il est autorisé à user, vis-à-vis de son ennemi, de tous les moyens qui peuvent être de nature à lui nuire, à condition qu'ils ne soient ni barbares, ni déloyaux.

Ce genre de reconnaissance, n'ayant pour but que de nuire à un adversaire, a été pratiqué par les gouvernements du Pérou et du Chili, qui étaient en guerre avec l'Espagne depuis 1866, en faveur des insurgés cubains qui luttaient pour leur indépendance.

Le décret péruvien du 14 mai 1869 démontre que les insurgés remplissent les conditions requises pour que la qualité de belligérant puisse leur être reconnue, puis il ajoute : « qu'il importe

[1] Calvo, *Droit international*, 4e édition, T. I § 84. — Hall, *International Law*, 3rd édition, p. 35.

« de définir la condition politique des insurgés de manière à ne « pas les considérer comme les sujets d'un gouvernement qui « est en guerre avec le Pérou[1] ».

§ 8.

Restrictions à la faculté d'accorder la reconnaissance.

Du principe que la reconnaissance n'a pas d'autre but que de sauvegarder les intérêts des neutres, découle cette conséquence que, dans certains cas, les puissances n'ont pas le droit de la proclamer.

Tel est le cas, par exemple, lorsque la lutte est circonscrite dans l'intérieur d'un pays; les rebelles étant entourés de provinces restées fidèles au gouvernement sont privés de tout contact avec les nations étrangères. Il est rare que dans de telles circonstances les intérêts de ces nations soient suffisamment compromis pour justifier leur intervention.

C'est pour cette raison que la qualité de belligérant n'a pas été reconnue à l'insurrection polonaise contre la Russie et à celle de la Hongrie contre l'Autriche, en 1848, malgré les proportions formidables que cette dernière surtout avait atteintes[2].

En 1864, par contre, les Etats-Unis, tout en considérant comme légitime le gouvernement mexicain de Juarez, reconnurent la qualité de belligérant au parti de l'empereur Maximilien, dont les

[1] « La reconnaissance des insurgés cubains comme belligérants doit être « considérée, de la part du Pérou, dit M. Rollin-Jacquemyns, plutôt comme « un fait de guerre contre l'Espagne, que comme un acte régulièrement « posé par une puissance neutre. » *R. de D. I. et de L. C.*, T. II, p. 302, note.

[2] Cette révolution avait attiré l'attention des puissances au point de décider les Etats-Unis à envoyer un agent sur place pour se renseigner, en vue de reconnaître l'indépendance des insurgés.

opérations militaires se déroulaient dans le voisinage du territoire de l'Union.

Enfin, la Bolivie fut obligée de reconnaître la qualité de belligérant à l'insurrection chilienne en 1891, parce que celle-ci occupait toutes les voies de communicatiou dont elle pouvait user pour atteindre à la mer.

Les faits qui, en cas de guerre continentale, ne présentent que peu de chance de complications pour les puissances étrangères, acquièrent immédiatement une très grande importance, aussitôt que la guerre civile devient maritime.

En effet, les Etats qui possèdent une marine marchande, ou dont le commerce maritime est très développé, se rapprochent les uns des autres par la voie commune de l'océan ; leurs intérêts peuvent être lésés dès l'instant qu'ils ont à redouter des hostilités sur mer, ou aussitôt que les partis en lutte se livrent, de part et d'autre, à des actes qui seraient considérés comme des actes de guerre, s'ils étaient le fait d'Etats souverains.

En pareil cas, les puissances peuvent reconnaître la qualité de belligérant aux insurgés, alors même que la lutte ne se déroulerait pas dans leur voisinage. Cette règle subirait cependant une exception, si l'existence indépendante du gouvernement créé par les insurgés devait, dès le premier abord, n'être considérée que comme éphémère et si, par conséquent, on devait s'attendre à ce que l'atteinte portée par la lutte civile aux intérêts des neutres ne fût que passagère et sans importance sérieuse [1].

Ces principes ont été appliqués, à l'occasion de la reconnaissance de l'insurrection des Confédérés du Sud, par plusieurs puissances maritimes, alors même qu'elles étaient fort éloignées du théâtre des opérations militaires continentales.

C'est également en se fondant sur ces mêmes principes que les puissances ajournèrent la reconnaissance de l'insurrection chilienne de 1891.

[1] Hall. op. cit p. 36.

Celle-ci, qui s'était engagée dans une lutte maritime, remplissait, il est vrai, les conditions requises pour pouvoir être reconnue comme belligérante[1], mais l'importance du mouvement n'était pas suffisante, au point de vue du commerce étranger, pour que la reconnaissance s'imposât.

Nous avons vu plus haut qu'on n'admet pas, en pratique, les Etats neutres à reconnaître la qualité de belligérant à des insurgés qui ne remplissent pas les conditions requises. Ce n'est cependant pas la seule limitation apportée, à ce point de vue, à la liberté d'action des puissances. On a quelquefois prétendu faire une distinction selon le but que se proposent les révolutionnaires, en ce sens que la qualité de belligérant ne devrait pas être reconnue à ceux qui ne veulent obtenir qu'un changement dans le personnel gouvernemental et qui ne cherchent pas à créer un Etat indépendant nouveau.

Cette thèse a été développée dans les instructions que le Ministère des affaires étrangères de Colombie adressait aux fonctionnaires de la République, lors de la révolution chilienne de 1891.

« Il est notoire, disent ses instructions, que ces forces (les « révoltés) ne se proposent pas de diviser la République du « Chili pour former un Etat nouveau, indépendant de celui qui « existe actuellement sur ce territoire ; le but de la lutte est de « remplacer le gouvernement actuel de la nation chilienne. Il « est aussi notoire que ce gouvernement exerce encore son « pouvoir d'une façon complète sur une grande partie du terri- « toire de la République du Chili, où il exerce une action vigou- « reuse, avec l'appui de forces considérables. Cette lutte ne « revêt donc pas les caractères d'une guerre d'indépendance, « c'est un simple mouvement insurrectionnel.

« Cette distinction est très importante en l'espèce, car, d'après

[1] Voir l'article du professeur Geffken, dans la *R. de D. J. et de L. C.* T. XXIII, p. 577.

« les opinions courantes, un gouvernement qui se défend con-
« tre l'insurrection a droit à ce que les autres gouvernements
« continuent à n'entretenir qu'avec lui seul leurs anciennes re-
« lations officielles. Dans les guerres d'indépendance, au con-
« traire, les Etats étrangers peuvent, sous certaines conditions,
« reconnaître le gouvernement nouveau sans faire de ce chef
« injure à la nation qui s'est divisée.

« De même qu'il serait monstrueux qu'un être unique eût
« deux têtes, ainsi il ne serait ni logique, ni légitime, de recon-
« naître simultanément, dans un même Etat, deux gouverne-
« ments. Cela équivaudrait à reconnaître la coexistence de
« droits incompatibles, de deux souverainetés pour une nation
« unique. Tant qu'un gouvernement lutte, on doit reconnaître
« qu'il existe, et tant qu'il existe — ce qui est le cas actuelle-
« ment — les autres gouvernements doivent, d'une manière gé-
« nérale, s'abstenir d'entrer en relations avec ceux qui s'effor-
« cent de le remplacer. Telle paraît être, dans une matière aussi
« délicate, la règle la plus conforme au droit naturel et à l'inté-
« rêt commun de toutes les nations [1]. »

L'opinion que nous venons de reproduire n'est cependant pas admise par la pratique moderne. On en trouverait une preuve dans la reconnaissance par l'Angleterre des gouvernements de Don Miguel et de Dona Maria, pendant la guerre civile du Portugal en 1828-1829, et celle du président Juarez et de l'empereur

[1] Hotzendorff (*Encyclop. der Rechtswiss.*) semble partager cette manière de voir lorsqu'il dit : « A la fin du moyen âge on ne trouve pas uniquement comme sujet du droit de la guerre les Etats, ou, en cas de guerre civile, *un parti qui saisit les armes dans le but avoué de se séparer et de constituer une fraction du territoire comme Etat indépendant,* lorsque, après s'être soustrait à la puissance de répression de la loi pénale, il paraît assez fort pour soutenir une lutte régulière, en observant toutes les lois de la guerre. *Un parti qui se trouve dans ces conditions peut être considéré, par les neutres, comme force belligérante,* en quelque sorte par anticipation de l'organisation définitive à laquelle il aspire. »

Bluntschli, par contre, en reproduisant cette citation, ajoute en note après la première phrase soulignée : « Ces fins ne sont pas les seules que l'on puisse se proposer dans une guerre civile... » *R. de D.I. et de L. C.* T. II, p. 465.

Maximilien, tous deux considérés comme belligérants par les Etats-Unis.

Les bases sur lesquelles repose la faculté accordée aux puissances de reconnaître à un parti insurgé la qualité de belligérant, sont assez larges pour que cette reconnaissance ne doive pas être limitée aux seuls partis qui soutiennent une guerre d'indépendance. La reconnaissance comme belligérant est, en effet, établie dans le but de régulariser les relations des neutres avec deux fractions d'un pays, toutes les deux d'une certaine force, et de sauvegarder les intérêts des étrangers lorsqu'ils sont compromis par la lutte. Il en résulte que les mêmes motifs d'agir existent dans toutes les guerres civiles, quelle qu'en soit la nature, dès l'instant qu'elles ont atteint un degré d'intensité suffisant pour provoquer les conséquences prévues et redoutées par les neutres.

D'autre part, l'argument tiré de ce qu'il ne serait pas admissible que l'on reconnût simultanément dans un pays deux gouvernements, c'est-à-dire deux souverainetés pour une seule et même nation, ne saurait trouver d'application en l'espèce. Ainsi que nous l'avons dit plus haut, la reconnaissance n'a qu'un caractère purement provisoire ; elle n'est que l'acceptation d'un état passager qui pourra, suivant les circonstances, conduire à l'indépendance. En tout cas, elle est uniquement la preuve de l'existence d'une lutte engagée dans un but politique, dont les effets se sont répercutés sur les Etats étrangers.

§ 9.

Autorité compétente pour proclamer la reconnaissance.

La reconnaissance ne peut être accordée que par une décision formelle du pouvoir législatif ou exécutif souverain de l'Etat; elle ne saurait pas émaner d'une autorité inférieure et pas davantage d'une manifestation d'opinion de ressortissants étrangers, qui pourraient être en relations avec l'un ou l'autre des partis en lutte[1].

L'application stricte de cette règle présente une très grande importance dans les procès portés devant les cours de justice des puissances neutres, au sujet d'objets appartenant à la nation en proie à la guerre civile. La jurisprudence admise en pareille matière, soit en Angleterre, soit en Amérique, ne laisse aucun doute à cet égard. Tant que le pouvoir chargé des relations internationales n'a pas officiellement reconnu les changements apportés à l'état de choses ancien, les tribunaux doivent faire de même[2]. On peut affirmer que les tribunaux français, ainsi que ceux des autres pays, admettent cette même jurisprudence[3].

Souvent, dans ce genre de procès, les agents du parti insurgé, ou quelque autre intéressé, offrent de faire la preuve que les révolutionnaires ont qualité pour représenter la nation vis-à-vis de

[1] Wheaton *Elements of International Law*, 1re partie, chap. 2, section 10. Bluntschli, *Le Droit international codifié.* Trad. par Lardy, § 116 et 122.

[2] Phillimore, *International Law*, 3rd éd., T. II, p. 37.

[3] Voir dans le *Journal de Droit international privé* de Clunet, T. 18, p. 868, l'arrêt rendu par la Cour de Paris, le 9 juillet 1891, dans le procès relatif aux deux navires chiliens « Presidente Pinto » et « Presidente Errazuriz ».

l'étranger, en lieu et place de l'ancien gouvernement, mais jamais les tribunaux n'ont admis une prétention de ce genre. En effet, si cette offre de preuve venait à être admise, cela impliquerait que les tribunaux ont le pouvoir d'apprécier un fait politique, soit la déchéance d'un gouvernement et son remplacement par un autre. Une appréciation de cette nature constitue un acte politique, qui rentre dans les attributions exclusives de celui des organes de l'Etat qui le représente vis-à-vis de l'étranger.

L'une des conséquences des relations que les ressortissants étrangers entretiennent avec les autorités d'un pays divisé par la guerre civile, est qu'il pourrait arriver à ces étrangers de contracter des obligations vis-à-vis des autorités révolutionnaires ou d'acquérir des droits sur les propriétés nationales qui se trouvent momentanément au pouvoir de celles-ci, alors même que les dites autorités ne sont pas reconnues par le gouvernement dont ces étrangers dépendent.

Déjà au cours des hostilités, ou après la cessation de celles-ci, les autorités anciennes cherchent souvent à annuler les effets de ces contrats et même à réprimer, en application des lois internes du pays relatives à l'exploitation des revenus du fisc, les agissements de ceux qui en poursuivent l'exécution.

Pour échapper à ces conséquences, on a soutenu que l'existence d'une guerre civile est une pure question de fait que tout individu neutre peut trancher de son propre chef, sans être obligé d'attendre une décision du gouvernement de son pays [1]. Cela revient à dire que la faculté de reconnaître aux insurgés la qualité de belligérant, appartiendrait, non seulement au pouvoir suprême du pays, mais même à tous ses ressortissants, dans les affaires pour lesquelles ceux-ci voudraient traiter avec les autorités révolutionnaires.

L'application de cette théorie entraînerait la plus grande

[1] Théorie du Secrétaire d'Etat des Etats-Unis, M. Cass, dans l'affaire des navires « Lizzie Thompson » et « Georgiana », que nous avons signalée ci-dessus au § 5, p. 19.

anarchie dans les relations entre le gouvernement et les ressortissants étrangers; elle présenterait les plus grands inconvénients pour le rétablissement de la paix intérieure dans les pays ravagés par des troubles politiques. Les individus isolés dont le jugement se laisse, en général, facilement influencer par le désir de réaliser de gros bénéfices, se prononceraient le plus souvent en faveur des partis insurgés, sans même se donner la peine d'examiner si ceux-ci remplissent les conditions voulues pour que la qualité de belligérant puisse leur être reconnue.

Si l'on se donne la peine d'aller au fond des choses, on en arrive vite à se convaincre que la reconnaissance rentre incontestablement dans les attributions des pouvoirs publics et qu'elle échappe au contrôle des ressortissants de l'Etat. Tant qu'elle n'a pas été proclamée, les gouvernements étrangers, tout comme celui qui est en lutte contre les insurgés, sont tenus de respecter les engagements qui résultent pour eux des traités internationaux et de se soumettre aux obligations que leur impose le droit des gens. Il en résulte que les individus qui sont au bénéfice de la protection de ces traités ou du droit des gens ne peuvent pas, par un acte unilatéral de leur part, modifier la nature des rapports qu'ils sont appelés à entretenir avec les Etats étrangers.

§ 10.

Forme de la reconnaissance.

En général, la reconnaissance de la belligérance s'annonce par des proclamations de neutralité absolument semblables à celles par lesquelles les puissances manifestent leurs intentions, lorsqu'une guerre vient à être déclarée entre deux Etats souverains. C'est ainsi que procédèrent, par exemple, l'Angleterre, le

14 mai 1861, la France, le 10 juin suivant, ainsi que plusieurs autres nations, pour reconnaître la qualité de belligérant aux Etats du Sud.

La reconnaissance se fait aussi quelquefois directement par voie de décret du gouvernement proclamant la qualité de belligérant; les décrets de ce genre font ensuite l'objet d'une communication diplomatique adressée aux puissances. C'est de cette façon que le Pérou a reconnu les insurgés cubains, en 1869, et la Bolivie, en 1891, les insurgés chiliens.

D'une opinion émise par Bello[1], il semble résulter que le seul fait par un Etat, de recevoir un ministre ou un ambassadeur accrédité auprès de lui par le gouvernement révolutionnaire, équivaudrait à une reconnaissance. Il s'agissait du ministre péruvien accrédité en 1835 par le gouvernement d'Orbagozo auprès des autorités chiliennes, alors qu'un agent diplomatique de Salaverry, le seul chef du gouvernement péruvien reconnu par le Chili, représentait encore ce gouvernement à Santiago.

En effet, conformément aux principes du droit des gens, le seul fait de recevoir des agents diplomatiques équivaut à une reconnaissance du gouvernement qu'ils représentent.

Cette manière de procéder n'est cependant pas conforme aux usages en matière internationale; au contraire, les insurgés n'accréditent en général pas auprès des puissances neutres des ministres, mais des agents d'un ordre inférieur, qui n'ont pas le même caractère représentatif et auxquels on ne rend pas les mêmes honneurs qu'aux ministres proprement dits[2].

On ne considère pas non plus comme un acte reconnaissant aux insurgés la qualité de belligérant, le fait par les représentants diplomatiques des puissances étrangères d'offrir, soit spontanément, soit sur l'ordre de leur gouvernement, leurs bons offices,

[1] Articles parus dans *El Araucano* journal officiel du Chili, 1835 et 1836.

[2] Voir plus bas, dans la deuxième partie de ce travail, ce qui est dit du droit des insurgés d'accréditer des agents ayant un caractère public.

dans le but d'amener une entente entre le parti révolutionnaire et le gouvernement légitime, ou dans un autre but spécial.

Des démarches directes faites par les Cabinets auprès d'un gouvernement, dans le but d'obtenir une modification de sa politique vis-à-vis des révoltés, ne sauraient pas davantage être considérées comme équivalant à une reconnaissance. A l'appui de cette thèse, nous pouvons rappeler ce qui s'est passé en 1864, à propos de l'insurrection polonaise. Les communications du gouvernement de Napoléon III, mentionnant les troubles survenus, les représentaient comme un mouvement politique qui aurait, selon lui, perdu son caractère de résistance à une mesure administrative interne. Cela résultait pour le gouvernement impérial du fait que ces troubles avaient fait l'objet, dans le but de les étouffer, de la convention du 8 février, liée entre les Cabinets de St-Pétersbourg et de Berlin.

Néanmoins, lorsque le gouvernement français soumit au Sénat un projet tendant à reconnaître aux insurgés polonais la qualité de belligérant, ce corps exprima un avis contraire, estimant qu'ils ne remplissaient pas les conditions requises à cet effet.

Il pourrait arriver que le gouvernement en lutte contre les insurgés se décidât à leur octroyer lui-même la qualité de belligérant, pour se décharger de la responsabilité qui lui incombe, en principe, vis-à-vis des étrangers, pour les faits qui viennent à se passer sur son territoire. Il ne le fera cependant pas par une déclaration expresse, car ce serait un aveu de l'importance de l'insurrection. C'est de ses actes que l'on pourra déduire quelle est la position qu'il entend prendre vis-à-vis de ses ressortissants insurgés. Si, par exemple, il capture des navires étrangers qui ont forcé un blocus ou qui transportent de la contrebande de guerre, ce qui touche directement les intérêts des neutres et n'est permis qu'en temps de guerre, il reconnaît par ce seul fait et implicitement aux insurgés la qualité de belligérant.

On peut se demander comment il faudrait interpréter le fait

par le gouvernement d'entretenir des relations avec les insurgés, par exemple en concluant avec eux un cartel pour l'échange des prisonniers, ce qui ne se présente en principe qu'entre puissances toutes deux belligérantes. En réalité, cela prouverait uniquement que, de part et d'autre, les troupes se trouvent placées sous une direction régulière. On admet d'une façon générale que de tels actes n'impliquent point une reconnaissance même implicite ; les neutres ne sauraient par conséquent pas en inférer que le gouvernement en lutte contre les insurgés aurait reconnu à ceux-ci la qualité de belligérant [1].

Le système qui consiste à appliquer aux insurgés les lois de la guerre n'a qu'un seul but, qui est de diminuer les horreurs des luttes civiles, autrefois épouvantables. Tant que les officiers et soldats de l'armée rebelle peuvent craindre d'être traités comme des criminels d'état et, peut-être même, d'être punis de mort, s'ils venaient à être faits prisonniers, ils sont facilement portés à se livrer à des représailles anticipées, vis-à-vis des hommes, appartenant à l'armée régulière, qui tombent en leurs mains. La guerre entre le Venezuela et l'Espagne en 1810, l'insurrection Carliste en 1840, celles de Cuba en 1869 et du Chili en 1891, aboutirent à des cruautés de cette nature. On ne peut, par exemple, pas s'empêcher de blâmer l'empereur Maximilien, qui refusa de reconnaître comme combattants réguliers les républicains du parti de Juarez.

Si, par contre, les insurgés savent que leurs ennemis ne les considèreront pas comme des criminels de droit commun, mais

[1] Halleck, *op. cit.* — Lieber. *Instructions*, cit., art 152. — Au contraire Wheaton prend pour base les principes généraux appliqués aux trois prises faites, en 1779, par l'escadre américaine insurgée, sous les ordres de Paul Jones, qui furent remises par le Danemark à l'Angleterre, et il soutint, en 1843, lorsqu'il fut chargé de poursuivre la réclamation formulée par les Etats-Unis contre le Danemark, que l'Angleterre avait, par des actes auxquels une puissance ne se livre que dans une guerre régulière, reconnu les insurgés comme belligérants. Il affirmait que cette reconnaissance obligeait les puissances à agir comme doivent le faire des Etats neutres, c'est-à-dire comme si elles avaient elles-même reconnu aux insurgés la qualité de belligérant. — Voir les *Commentaires de Lawrence*. T. I, p. 177.

se conformeront, à leur égard, au droit de la guerre, ils ne se laisseront pas entraîner à des excès inutiles.

Pendant la guerre de l'indépendance de leurs colonies de l'Amérique du Nord, les Anglais ne se refusèrent, en général, pas à l'observation des lois de la guerre. Les Américains du Nord suivirent la même ligne de conduite vis-à-vis des Sudistes, pendant la guerre de sécession, dans l'intérêt de l'humanité et pour éviter la cruauté des représailles et des mesures de rétorsion [1].

§ 11.

Révocation de la reconnaissance.

Dès l'instant qu'un gouvernement a reconnu aux insurgés la qualité de belligérant, il ne peut pas revenir en arrière, tant que les circonstances qui ont motivé la reconnaissance ne subissent pas de modifications; un acte international de ce genre crée entre la puissance neutre et les tiers des relations juridiques nouvelles qui sont la conséquence de l'état de guerre et ne sauraient prendre fin par la volonté unilatérale du neutre, tant que les hostilités se poursuivent en fait. En d'autres termes, que l'Etat soit lui même belligérant, ou qu'il soit neutre, il ne saurait pas faire abstraction de la situation politique existante, pour ne diriger sa ligne de conduite que d'après ses propres convenances; qu'il accorde ou qu'il refuse aux insurgés la qualité de belligérant, il assume vis-à-vis des autres Etats certaines responsabilité. Comme on doit admettre qu'au moment où il a pris sa décision, son choix entre ces deux alternatives n'a

[1] Wharton, *op. cit.* Vol. I, § 60, p. 515.

été guidé que par le soin de ses intérêts propres, il est tenu d'accepter toutes les conséquences qui en découlent [1].

Dès l'instant que l'insurrection est étouffée, il est d'usage que les puissances fassent une nouvelle notification annonçant que leur situation d'Etat neutre a pris fin. Cette notification est nécessaire pour mettre un terme à toute une catégorie d'actes qui s'exécutent sur le territoire neutre et qui ne sont plus admissibles à partir de la cessation des hostilités.

La guerre de sécession, par exemple, avait pris fin dans les premiers mois de 1865 et cependant quelques croiseurs sudistes continuaient à se livrer à la course. L'Angleterre et la France se décidèrent alors à faire la notification ci-dessus mentionnée. Cela eut pour effet d'empêcher ces croiseurs de conduire leurs prises dans les ports de ces deux puissances.

§ 12.

Responsabilité de l'Etat qui a proclamé la belligérance.

On s'est demandé quelquefois si une puissance neutre encourt une responsabilité pour avoir reconnu la qualité de belligérant à des insurgés qui, par la suite, ont succombé dans la lutte entreprise.

La négative a généralement prévalu, mais on admet, en même temps, que la reconnaissance des insurgés constitue, de la part du neutre, un acte d'hostilité vis-à-vis du gouvernement régulier [2].

[1] Hall, *op. cit.* p. 38.

[2] Dudley Field. *Projet d'un code international*, § 962, p. 694.

Il faut remarquer, cependant, à l'appui de la thèse contraire, que la reconnaissance a pour conséquence d'apporter un appui moral aux insurgés; elle constitue, en effet, le jugement d'un tiers constatant publiquement une situation et une organisation que le gouvernement légitime s'efforçait de nier. De plus, par suite de la reconnaissance, les insurgés peuvent mettre obstacle à ce que le gouvernement contre lequel ils se sont révoltés accomplisse certains actes qui lui sont permis en d'autres circonstances, par exemple, l'armement de croisières dans les ports neutres. Ce seul fait cause au gouvernement un véritable dommage, dont il serait en droit de tenir compte dans l'examen de la question de savoir si le neutre a agi avec précipitation.

« Sans doute, disait M. Summer [1], une nation indépendante « peut faire, quand il lui plaît, tout ce que ses forces lui permet« tent, mais à charge d'en rester dûment responsable, si l'acte « qu'elle pose inflige grief à autrui. C'est ce que l'on peut voir dans « les trois différents cas, de guerre, d'indépendance et de belligé« rance. Dans chacun d'eux, la guerre est l'exercice d'une haute « prérogative, inhérente à chaque nation, formant un corollaire « du droit de domaine éminent; mais une nation qui déclare la « guerre sans juste cause commet un méfait; une nation qui « reconnaît l'indépendance, lorsqu'elle n'existe pas réellement, « commet un méfait; de même une nation qui reconnaît la belli« gérance là où elle n'existe pas réellement, commet également « un méfait. Toute l'incertitude qui plane encore sur ce dernier « point doit être attribuée au manque de précédents suffisam« ment clairs et autorisés, mais, pour moi, il y a en pareil cas « une règle décisive. En l'absence d'une prescription formelle, « je n'hésite pas à adopter l'interprétation du droit des gens qui « tend à restreindre le plus possible la guerre et tout ce qui « peut la provoquer — croyant servir ainsi la civilisation et « donner de nouvelles garanties à la paix internationale. »

[1] *National affairs at home and abroad.* — Speech of Hon. Ch. Summer, 22 sept. 1869, p. 13. Traduction dans la *R. de D. I. et de L. C.* T. II, déjà citée

Cette question a fait l'objet d'une discussion entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne, à propos de la reconnaissance par celle-ci de la belligérance des Sudistes. Les faits exposés et les arguments développés à cette occasion sont très-instructifs.

Les hostilités avaient commencé le 11 avril 1861 par le bombardement du fort Sumter; ce seul fait n'obligeait pas le gouvernement à avertir les Etats neutres du début de la guerre, le théâtre des opérations étant très éloigné et les hostilités n'ayant pas été portées sur l'océan. Le 17 avril suivant, le président des Confédérés publia une proclamation offrant des lettres de marque et, deux jours après, le président Lincoln publia une déclaration, proclamant le blocus sur les côtes occupées par les rebelles. Ceci prouvait à l'évidence l'existence d'une guerre maritime. Lorsque, le 14 mai, le gouvernement anglais a proclamé sa neutralité, il ne l'a fait qu'en connaissance de cause, puisqu'il savait déjà que les intérêts britanniques risquaient d'être compromis dans la lutte.

Devant le Tribunal arbitral de Genève, constitué à propos de l'affaire de l'Alabama, les Etats-Unis s'efforcèrent d'établir que la proclamation du blocus émanant du président Lincoln ne pouvait nullement être considérée comme étant la cause immédiate de la reconnaissance des Sudistes par la Grande-Bretagne. A l'appui de cette thèse, ils ont fait remarquer : que, déjà avant le début des hostilités, une entente était intervenue entre les gouvernements anglais et français, en vue d'obtenir une unité complète d'action dans les questions américaines; que cette entente avait été provoquée par l'Angleterre, alors qu'il n'existait aucun motif justifiant une pareille initiative; que les négociations en vue de la reconnaissance des Sudistes comme belligérants eurent lieu dans les premiers jours de mai, alors que les contractants n'avaient pas encore connaissance de la proclamation notifiant le blocus, mais ensuite de plusieurs entretiens avec trois députés de la Confédération sudiste demandant que l'on consentît à reconnaître l'indépendance de celle-ci. Les Etats-Unis ne contestaient pas aux souverains des Etats étrangers le

droit de reconnaître la qualité de belligérant, soit à un peuple révolté contre son gouvernement, qu'il considère comme tyrannique, soit à deux nations toutes deux indépendantes qui se sont déclaré la guerre; ils soutenaient, d'autre part, que la reconnaissance ne doit intervenir que si elle est dictée par les circonstances; qu'elle doit être proclamée dans la forme usitée pour une déclaration de guerre, conformément aux prescriptions du droit des gens. Une telle décision, disaient-ils, ne doit être prise qu'après mûre délibération, d'une façon qui ne soit ni inopportune, ni illégitime; elle doit, de plus, être la conséquence directe des événements. Se plaçant à ce point de vue, les Etats-Unis en concluaient que le gouvernement britannique avait agi dans l'intention de leur être hostile [1].

Constatons, pour terminer, que les nations comprennent la gravité de leurs déclarations en matière de reconnaissance; leur attitude à l'égard des gouvernements établis, au moment où éclate une guerre civile, prouve toujours plus que le « principe « *beati possidentes,* dans le sens que lui donne le droit civil, « tend à devenir une règle d'ordre public international[2] ». Ceci nous amène à la conclusion que les Etats doivent bien être tenus pour responsables des conséquences de leurs actes en matière de reconnaissance[3].

[1] *Papers relating to the Treaty of Washington.* Vol. I, p. 31.

[2] Rollin Jacquemyns. *Chronique du Droit international. R. de D. I. et de L. C.* T. II, p. 303.

[3] Quelques Etats de l'Amérique du Sud se sont engagés par des traités à ne pas reconnaître les insurgés, le cas échéant. Voir, à ce sujet, l'art. 2 du traité conclu le 7 mars 1856, entre la République Argentine et le Brésil, et le protocole signé le 31 décembre suivant par le Brésil et l'Uruguay. Par le premier, les Etats contractants s'interdisent réciproquement de prêter aucun appui aux insurgés qui se sont déclarés indépendants de l'autorité souveraine à laquelle ils ressortissent; le second interdit aux gouvernements signataires d'entretenir aucune relation quelconque avec les insurgés, en cas de rébellion ou de troubles à main armée dans les territoires limitrophes.

§ 13.

De la reconnaissance de l'indépendance.

A dater du moment où un territoire déterminé a conquis son indépendance, les nations étrangères sont autorisées à reconnaître l'existence du nouvel Etat ; elles peuvent entretenir avec lui les relations usuelles entre Etats souverains.

L'opportunité de la déclaration ne peut être contestée, si la séparation a été ratifiée par la fraction du peuple qui est restée fidèle à l'Etat primitif.

Tant que les partis sont encore en lutte, la reconnaissance est prématurée ; elle serait considérée comme une intervention en faveur de l'un deux, ou, tout au moins, comme un encouragement illégitime accordé par l'Etat qui notifie la reconnaissance. Celui-ci indiquerait, en effet, implicitement, par ce seul fait, qu'il considère comme accomplie la transformation qu'il désire voir se produire.

Les puissances qui ont reconnu l'indépendance des Etats-Unis, après que la Grande-Bretagne l'eut elle-même fait implicitement par la signature des préliminaires de paix de 1782, n'ont pas fait un acte d'hostilité envers l'ancienne métropole ; il n'en est pas de même de la reconnaissance par la France en 1778, au moment où le résultat de la lutte était encore incertain ; celle-ci doit-être considérée comme une intervention dans les affaires intérieures de l'Angleterre, constituant pour celle-ci un juste motif de déclarer la guerre à la France. La reconnaissance des insurgés cubains par le Pérou, en 1870, constituait également un acte d'agression contre l'Espagne, avec laquelle il se trouvait en guerre depuis 1866.

Les puissances ne sont, cependant, pas tenues d'attendre, pour reconnaître l'indépendance d'un pays nouveau, déjà constitué en Etat souverain, que l'Etat primitif ait cessé de faire des tentatives pour reconquérir son pouvoir sur la fraction de son territoire qui échappe à son autorité. Il peut arriver que, nonobstant ces tentatives et les protestations de l'Etat dépossédé, quelle qu'en soit la nature, l'issue de la lutte ne soit plus douteuse. Dans chaque cas particulier, ce sont les circonstances qui fourniront les éléments permettant de juger de l'importance et de l'efficacité de ces efforts.

Lorsque, par exemple, la Grande-Bretagne reconnut l'indépendance des colonies hispano-américaines de l'Amérique du Sud, l'Espagne ne fit entendre aucune protestation sérieuse, parce qu'elle sentait très bien qu'elle n'était pas en mesure de faire prévaloir ses revendications ; malgré quatorze années de luttes, elle avait successivement perdu ses possessions continentales, en commençant par Buenos-Aires, pour finir, en 1824, par le Pérou.

Il en a été de même pour le Texas. En 1836, les insurgés avaient infligé une défaite complète à l'armée mexicaine. A partir de ce moment, ils avaient gouverné tout le pays sans contestation ; tous les efforts faits par le Mexique pour faire rentrer sous sa domination ses anciens ressortissants n'aboutirent à aucun résultat. C'est dans ces conditions, qu'en 1837, les Etats-Unis reconnurent l'indépendance de la République du Texas.

Nous avons déjà montré ci-dessus[1] de quelle nature est la reconnaissance de la qualité de belligérant accordée à un parti insurgé. Elle ne doit pas être confondue avec la reconnaissance de l'indépendance d'un Etat nouveau issu d'une insurrection. Pour éviter toute confusion à cet égard, il suffit de se rappeler les principes généraux qui servent de base à la reconnaissance d'Etats nouveaux, principalement en ce qui concerne les conséquences qui en découlent.

[1] Voir § 3, p. 9.

M. Rivier[1] s'exprime comme suit à ce sujet :

« Cette reconnaissance est la constatation du fait accompli et « c'en est aussi l'approbation. C'est la légitimation d'une situation « de fait, qui se trouve désormais fondée en droit. C'est l'attes- « tation de la confiance qu'ont les Etats en la stabilité du nouvel « ordre de choses. Dans le sein de la Société des nations, c'est « l'assurance donnée au nouvel Etat qu'il lui sera permis de « tenir sa place et son rang, en qualité d'organisme politique in- « dépendant, parmi les nations associées. La reconnaissance « implique un engagement formel de respecter, dans la personne « nouvelle du droit des gens, les droits et les attributions de la « souveraineté. Ces droits et ces attributions lui appartiennent « indépendamment de toute reconnaissance, mais ce n'est « qu'après avoir été reconnue qu'elle en aura l'exercice assuré. « Des relations politiques régulières n'existent qu'entre Etats « qui se reconnaissent réciproquement.

« La reconnaissance est donc utile, nécessaire même, au nou- « vel Etat, aussi est-il d'usage constant, lorsqu'un Etat s'est « formé, qu'il la demande. A moins de conventions particulières, « aucun Etat n'est obligé de l'accorder.

« Le refus peut entraîner des mesures de retorsion. »

Au point de vue de la forme, la reconnaissance s'opère au moyen d'une déclaration expresse du gouvernement de l'Etat. Elle peut aussi résulter du fait de la conclusion, avec l'Etat nouveau, considéré comme nation indépendante, d'un traité général portant sur des matières se rapportant aux relations générales et permanantes que les peuples entretiennent les uns avec les autres, ou encore de négociations ordinaires, de l'envoi d'agents diplomatiques, de la réception de ceux de l'Etat nouveau, etc., etc. En un mot elle peut résulter de tout acte démontrant implicitement l'intention de reconnaître l'indépendance de l'Etat nouveau.

[1] Rivier. *Principes du Droit des gens*, 1896. T. I, § 11.

DEUXIÈME PARTIE

DROITS ET DEVOIRS DES INSURGÉS BELLIGÉRANTS

---

§ 14.

De la Responsabilité internationale en cas de rébellion [1].

Par le seul fait de leur admission dans la famille des nations civilisées, les Etats sont tenus de se soumettre à certaines obligations qui ne sont que la contre-partie des droits que les autres Etats leur octroient, en partant de l'idée qu'ils rempliront les conditions qui forment la base de la vie des peuples et qu'ils seront suffisamment forts pour assurer leur propre stabilité.

Les Nations peuvent exiger du gouvernement que chaque Etat s'est donné pour présider à ses destinées et pour diriger ses relations internationales, l'exécution de ces obligations plus ou moins précises (*stricti juris, comitas gentium*) ainsi que des obligations conventionnelles résultant des traités conclus avec les autres puissances. C'est le gouvernement qui, seul et à

[1] Calvo. *Le droit international,* 3me éd. T. III, § 1262-1279. — Pradier Fodéré. *Droit international public.* T. I, § 205-210. T. II, § 1224.

l'exclusion de tout autre organe, détient la force publique dans les limites du territoire national; c'est donc à lui qu'incombe le soin de veiller à ce qu'il n'y soit commis aucun acte illégitime. Si, néanmoins, des actes de ce genre viennent à être commis, les Etats étrangers ont le droit de les considérer, *prima facie,* comme étant conformes aux désirs de celles des autorités qui sont dépositaires du pouvoir suprême.

En principe donc, la responsabilité de l'Etat est engagée, non seulement par ses propres actes, mais encore par ceux de ses ressortissants, qu'ils soient dirigés contre l'Etat étranger lui-même ou contre les ressortissants de celui-ci.

La prétention de certaines confédérations de faire examiner par les gouvernements des Etats confédérés le bien-fondé des réclamations adressées au pouvoir central, est absolument inadmissible. C'est, en effet, le pouvoir central qui dirige les relations internationales, c'est lui seul qui a le droit de déclarer la guerre, c'est lui qui est la dernière instance de recours en cas de déni de justice, c'est donc sur lui que pèse, vis-à-vis de l'étranger, toute la responsabilité résultant des actes commis dans les limites du territoire national. Cette manière d'envisager les rôles des différents organes de l'Etat trouve sa confirmation dans la discussion qui a surgi entre le Chargé d'affaires d'Italie à Washington et le Secrétaire d'Etat des Etats-Unis, à propos du massacre par la populace, le 14 mars 1891, des Italiens détenus dans les prisons de la Nouvelle-Orléans [1].

Le principe général d'après lequel l'Etat est responsable vis-à-vis de l'étranger des actes commis sur son territoire subit cependant une restriction, lorsque ces actes ont été commis dans les parties de son territoire où l'ordre social n'a pas encore été établi, par exemple, dans celles occupées par des tribus sauvages. Il est évident, en effet, que l'étranger qui se hasarde

[1] Correspondence in relation to... etc., p. 85.

à établir sa résidence dans des régions où le gouvernement lui-même lutte encore pour établir un ordre de choses régulier, le fait à ses risques et périls. Cette manière de voir a été soutenue, notamment en 1886, par le Gouvernement des Etats-Unis, lors des réclamations qui lui furent adressées par le Ministre de Chine à Washington, à l'occasion des événements de Rock Springs, village en formation aux environs d'une houillère, dont la population était très mélangée et manquait de stabilité [1].

D'autres restrictions sont encore apportées à ce principe général dans les cas où les Etats étrangers eux-mêmes ou leurs ressortissants ont éprouvé un préjudice par le fait de désordres. Il y a lieu, en effet, de tenir compte des difficultés auxquelles se heurte l'Etat en proie à des troubles, lorsqu'il s'agit de prévenir ou de réparer tout le dommage qui peut en résulter; il faut aussi prendre en considération, d'une manière générale, la situation spéciale des personnes qui résident hors de leur propre pays.

En pareil cas, le gouvernement est responsable du fait, soit de ses fonctionnaires ou agents, soit de ses ressortissants révoltés. C'est une responsabilité *quasi ex delicto,* d'où la conséquence que celui qui formule une réclamation doit établir que le dommage qui lui a été causé est le résultat de la faute, de la négligence ou de l'imprudence des autorités. Il ne faut pas oublier toutefois que, si même on prétend assimiler l'Etat à une personne à laquelle incombe légalement le soin d'en surveiller une autre, il pourrait toujours se libérer de toute responsabilité, en justifiant avoir exercé sa surveillance de la manière usitée et avec l'attention commandée par les circonstances.

D'autre part, l'étranger domicilié dans un pays, et, plus encore, l'émigrant qui s'y est établi *sine animo revertendi,* ne peuvent pas prétendre à être mieux traités que les propres ressortissants de ce pays. Ils doivent, aussi bien les uns que les autres, supporter les circonstances bonnes ou mauvaises par lesquelles passe

[1] Foreign Relations. 1886.

le pays. On ne devrait pas en conclure, cependant, que, si les nationaux sont habituellement exposés à des vexations de toutes sortes, les étrangers soient aussi obligés de s'y soumettre, sans avoir le droit de formuler des réclamations. Au contraire, par le seul fait qu'ils ont élu domicile dans le pays, ils acquièrent des droits à une protection efficace de leur personne et de leurs biens. Le seul fait que les indigènes acceptent, tacitement au moins, la violence et l'arbitraire, n'est pas de nature à obliger les étrangers à subir les mêmes abus.

Les dommages causés aux étrangers peuvent se produire à l'occasion d'une *émeute*, d'une *insurrection* ou d'une *guerre civile;* il convient donc, pour être bien au clair, de passer successivement en revue ces diverses éventualités.

Les troubles sont souvent le fait de foules composées de gens inconnus, appartenant la plupart du temps au bas peuple. Excitées par un patriotisme irréfléchi, par des haines de race ou de métier, n'ayant pour but que de provoquer un soulèvement politique ou guidés par toute autre raison, elles parcourent les rues d'une ville, se livrant à des excès contre les personnes et les propriétés. Les violences de ce genre échappent, en général, à l'action de la justice criminelle. On ne parvient guère à connaître les noms des véritables instigateurs et, souvent même, il faut considérer comme tels la grande masse de la population qui, par ses propos et son esprit agressif, pousse les auteurs directs à se livrer à des violences contre ceux qui sont exposés à sa rancune.

Dans ce cas, la responsabilité de l'Etat doit être considérée comme engagée, si ses autorités n'ont pas agi du tout contre les coupables ou si elles ont mis de la négligence à poursuivre les perturbateurs ou, encore, si elles n'ont pas pris à temps les mesures nécessaires pour le maintien de l'ordre, de sorte que les précautions prises se trouvaient tout à fait insuffisantes au moment critique. C'est donc la nature même des faits établis

qui donnera, en pareil cas, la mesure des réparations auxquelles l'Etat est tenu.

Ces réparations consisteront en la punition des coupables, si elle est possible, en une amende honorable, s'il y a eu offense au pavillon et par conséquent à la nation étrangère en la personne de son représentant, ou, enfin, en une indemnité allouée aux particuliers pour le dommage par eux subi.

On ne pourrait pas objecter que le dédommagement réclamé constituerait, au profit des étrangers, un privilège que les lois du pays refusent aux nationaux. Il ne s'agit, en effet, pas d'un accident dont la cause resterait inconnue, ni d'un dommage résultant d'une force majeure, mais d'actes ou d'omissions illicites, pour lesquels les nationaux eux-mêmes devraient pouvoir exercer un recours contre leur propre gouvernement.

A titre d'exemples, nous pouvons citer les réparations de ce genre obtenues du Chili, en raison des injures adressées au Ministre d'Espagne par la populace de Santiago, en 1864, et de l'Espagne, en 1885, ensuite des attaques de la populace de Madrid contre l'ambassade d'Allemagne. Rappelons encore les indemnités payées, en 1891, par le Chili, en raison de la mort donnée et des blessures infligées à Valparaiso à un certain nombre de marins du navire de guerre américain « Baltimore », et celles allouées par les Etats-Unis aux familles des Italiens tués, en 1891, dans les prisons de la Nouvelle-Orléans, par la foule excitée contre eux et contre les jurés qui les avaient acquittés.

La situation se modifie un peu lorsqu'il ne s'agit plus d'une simple émeute, et lorsque les pertes et le dommage subis par les étrangers résultent de troubles intérieurs ou d'insurrections, sans que la qualité de belligérant ait été reconnue aux insurgés.

Dans ce cas, il faut faire une distinction suivant que les pertes ou le dommage sont la conséquence des actes de révolte ou de répression, ou qu'ils résultent de mesures arbitraires ou tyranniques prises contre la personne ou les biens des étrangers, par exemple d'incarcérations non justifiées ou d'emprunts forcés.

A plusieurs reprises, les Etats se sont prononcés, et non sans invoquer des raisons sérieuses, contre le principe même de l'indemnité. Les auteurs relèvent, comme très instructives à cet égard, les opinions émises en 1865, par l'Autriche et la Russie, à propos des réclamations formulées par quelques sujets anglais qui avaient éprouvé des dommages importants dans leur personne et dans leurs biens, lors de la répression des insurrections de Naples et de Toscane. « Le premier droit de tout état indépen-
« dant, disait le Ministre autrichien, est d'assurer sa propre
« conservation par tous les moyens en son pouvoir. Dès qu'un
« souverain, usant de ce droit, se voit obligé d'avoir recours
« aux armes pour étouffer une révolte ouverte, si, dans la guerre
« civile qui en résulte, la propriété des étrangers établis dans le
« pays est lésée, c'est un malheur public que les étrangers
« doivent partager aussi bien que les nationaux, et qui ne leur
« donne pas plus de droits à une indemnité proportionnelle que
« si leur réclamation se fondait sur toute autre calamité provenant
« de la volonté des hommes. »

De son côté, le Comte de Nesselrode s'exprimait comme suit, le 2 mai 1850 : « D'après les règles du droit public, telles qu'elles
« sont entendues par la politique russe, on ne saurait admettre
« qu'un souverain forcé... à se remettre en possession d'une
« ville occupée par les insurgés, soit tenu d'indemniser les
« sujets étrangers qui ont pu souffrir quelque dommage de
« l'assaut donné à cette ville. »

Wharton[1] a formulé, dans les termes suivants, la même règle, comme étant le résumé de la théorie admise en pratique par les Etats-Unis :

« Un souverain n'est pas responsable, en règle générale,
« envers les étrangers résidant sur son territoire, des dommages
« qu'ils éprouvent par des faits de guerre, ou par l'action d'in-
« surgés, sur lesquels il n'avait pas d'autorité..... »

[1] *Op. cit.*, § 223.

Les règles résumées dans ces citations ne sont pas considérées comme résolvant tous les cas de responsabilité; tel a été le cas, notamment, dans les discussions diplomatiques qui ont surgi entre les puissances européennes et les Etats-Unis, d'une part, et les Etats de l'Amérique du Sud, de l'autre. « Il « est vrai, disait, en décembre 1873, à son agent au Mexique, le « Secrétaire d'Etat des Etats-Unis, M. Fish, que la question « n'est pas posée, dans cette occasion, avec l'amplitude néces- « saire pour être bien comprise. Mais si l'on admet, d'après une « phrase de la note du Comte de Nesselrode qu'on cite, que les « dommages furent causés au moment où le gouvernement « toscan a repris Leghorn de vive force, on doit admettre, aussi, « que ce cas est complètement différent de celui de l'extorsion « d'emprunts forcés dont il est question à présent. »

Même en temps de révolution, en effet, le Gouvernement ne peut pas refuser d'admettre sa responsabilité. L'obligation qui incombe à l'Etat de répondre des actes dommageables commis par des fonctionnaires publics dans l'exercice de leurs fonctions n'affaiblit pas l'autorité des lois nationales. Au contraire, l'exécution de cette obligation démontre d'une façon évidente que le gouvernement n'entend pas laisser impunis les actes violant ses lois, et qu'il prend des mesures préventives pour empêcher que des actes de ce genre ne se renouvellent.

L'action diplomatique, rigoureusement équitable, a été accueillie, non seulement par des pays tels que la Chine et la Turquie, dans lesquels le prince use à l'égard des étrangers des mêmes procédés qu'à l'égard de ses propres sujets, mais aussi par des gouvernements de pays civilisés, pour des actes émanant de dictateurs ou de fonctionnaires irresponsables en fait. En France, par exemple, le gouvernement de Louis XVIII accorda des indemnités aux nobles espagnols, dont les biens avaient été saisis et confisqués par ordre de Napoléon. L'histoire de plusieurs pays d'Amérique fournit aussi des exemples de réparations de ce genre.

Mais, à qui devront s'adresser les réclamations, lorsque ce sont les chefs militaires des insurgés qui sont les auteurs des actes dommageables? Ce n'est évidemment pas aux insurgés, dont les puissances ne reconnaissent pas l'existence, puisque la qualité de belligérant ne leur a pas été reconnue. Ce sera donc au gouvernement ancien, qui continue seul à représenter le pays à l'extérieur et qui, par conséquent, reste seul chargé de l'accomplissement des devoirs généraux qui lui incombent vis-à-vis des étrangers et doit veiller à l'exécution des obligations plus strictes résultant des traités. On affirme souvent que c'est à lui seul qu'incombe la responsabilité et qu'il ne saurait pas se refuser à discuter, avec les intéressés, les griefs sur lesquels ceux-ci fondent leurs réclamations.

Tel est le motif pour lequel les puissances refusent de reconnaître la légitimité des décrets rendus par les pouvoirs établis, au moment où éclate une insurrection, par lesquels ils annoncent qu'ils n'accepteront aucune responsabilité pour les actes dommageables commis par les rebelles contre les indigènes et les étrangers [1]. Les déclarations de ce genre ne sont pas isolées.

A propos de l'insurrection grecque, la Chancellerie anglaise déclarait, en juin 1826, que si l'on venait à soutenir que le gouvernement grec n'avait ni droits, ni devoirs internationaux, la responsabilité découlant des actes de piraterie de ses navires devait peser sur le gouvernement turc [2].

« L'état de révolution interne dans une partie du Mexique, « disait le Secrétaire d'Etat des Etats-Unis, dans une dépêche « du mois de juin 1834, ne peut pas être considéré comme une « raison légitime de refuser de faire droit à une réclamation « pour dommages causés à des citoyens des Etats-Unis en vio- « lation des stipulations des traités. » Le même Département

[1] Voir, entre autres, la réponse du Gouvernement anglais au Président Balmaceda, lors de la révolte de l'escadre chilienne, en 1891, et les réserves formulées à Washington par le Secrétaire d'Etat. — *Blue Brook. Corresp. resp. the revolution in Chile*, n°s 3 et 11, et *Foreign Relations* 1891.

[2] *Wheaton*, commenté par Lawrence. T. I, p. 187.

répétait, en 1873, à l'occasion d'une révolution dans le Venezuela : « Un gouvernement peut être tenu comme responsable « des dommages causés par des insurgés, lorsque ceux-ci n'ont « pas été reconnus comme belligérants par le Gouvernement « contre lequel ils se sont révoltés, ou par le Gouvernement « étranger qui formule une réclamation [1]. »

Cette responsabilité que l'on voudrait faire peser sur le gouvernement ne nous paraît cependant pas justifiée. En prétendant l'obliger à réparer le dommage causé par les insurgés, on oublie que ce ne sont pas ses propres fonctionnaires qui ont agi, mais, au contraire, des individus entièrement étrangers à sa propre autorité et qui, pour un temps du moins, se sont soustraits à son contrôle. Ce sont les auteurs du dommage qui en sont individuellement responsables, et l'Etat n'encourrait une responsabilité que s'il négligeait de les punir [2].

C'est en vain que l'on alléguerait que ces actes sont le résultat de la situation générale du pays, des vices de l'organisation politique, des habitudes de la population, des fautes commises par le gouvernement dans sa manière d'administrer, etc., etc.; cela ne suffirait pas à justifier la responsabilité que l'on prétend imposer à la nation. Avant de s'établir dans le pays, l'étranger devait connaître la situation et, par conséquent, il doit se contenter des moyens que la loi met à sa disposition pour obtenir une réparation.

[1] Wharton, § 233.

[2] Ces règles sont le résumé de plusieurs conventions diplomatiques et, entre autres, de celle conclue le 11 août 1861, entre le Venezuela et l'Espagne. « Si on établit d'une façon complète, dit cette convention, que « les autorités locales qui dépendent du gouvernement n'ont pas donné aux « sujets de S. M. la Reine, la protection qui leur est due, alors qu'elles « avaient le pouvoir et les moyens nécessaires pour empêcher le dommage « causé par les insurgés ou par les autorités illégitimes, le gouvernement « sera tenu d'indemniser les lésés. Pour avoir droit à une indemnité, les « sujets espagnols, qui auront subi un dommage du chef des factions, de« vront prouver que les autorités légitimes ont négligé de prendre en temps « opportun des mesures efficaces pour protéger les intérêts et les personnes « des dits sujets et pour punir les coupables. »

L'action des gouvernements étrangers est donc limitée, d'une part, par la nature des faits qui provoquent la réclamation et, de l'autre, par la qualité des personnes auxquelles incombe la responsabilité. L'Etat requérant peut demander la punition des coupables; il peut exiger la réparation du dommage causé, par prélèvement sur les biens de ceux-ci ou encore demander la restitution des choses confisquées. Un gouvernement qui négligerait de faire droit à ces demandes serait tenu pour responsable de tout le dommage.

Si le gouvernement légitime se montre impuissant à maîtriser les révolutionnaires et incapable d'empêcher la répétition des actes abusifs de ceux-ci, les gouvernements étrangers sont en droit de prendre des mesures propres à assurer la protection des personnes et des intérêts de leurs ressortissants, sans, pour cela, reconnaître encore les insurgés comme belligérants. Ils auraient le droit, entre autres, de débarquer des troupes sur le territoire occupé par les révolutionnaires, de manière à contraindre ceux-ci à accorder les réparations dues ou, en tout cas, de façon à empêcher tout dommage ultérieur. Sur mer, ils pourraient poursuivre les navires dont les équipages se sont soustraits à l'autorité de leur gouvernement et les traduire devant les tribunaux des Etats dont les lois ont été violées, ou bien encore, les mettre dans l'impossibilité de continuer leurs exploits [1].

Bien que le gouvernement puisse trouver que ces mesures sont de nature à porter une atteinte sérieuse à sa souveraineté, en présence de violations répétées des règles du droit des gens, l'intérêt supérieur des nations étrangères devra nécessairement l'emporter.

[1] On peut citer comme exemples instructifs des mesures prises par les puissances contre des révolutionnaires, celui des navires insurgés espagnols capturés à Cartagène en 1872 par l'escadre allemande, et celui du croiseur péruvien Huascar, attaqué par deux navires anglais en 1877. Les forces navales anglaises stationnées à Iquique exigèrent aussi directement, en 1891, des insurgés chiliens qu'ils rendissent le salut au pavillon des bâtiments « Kilmorey » et « Rajah » qu'ils avaient momentanément arrêtés pour les obliger à restituer le charbon qu'ils portaient.

Si le parti insurgé obtient la victoire et que son gouvernement soit régulièrement reconnu, celui-ci est tenu d'assumer la responsabilité des actes commis pendant l'insurrection. Dès les débuts de l'insurrection, en effet, les autorités constituées par les insurgés avaient demandé à être reconnues comme gouvernement légitime; si la victoire consacre leurs prétentions, elles ne peuvent se refuser à reconnaître comme actes d'un gouvernement régulier ceux qui sont émanés d'elles précédemment et cela d'autant plus que certains de ces actes ont tourné à leur profit.

En vertu du principe qui déclare les gouvernements successifs d'un pays solidaires, vis-à-vis de l'étranger, des actes de leurs prédécesseurs, ces mêmes insurgés victorieux sont obligés d'accepter la responsabilité des actes de leurs adversaires de la veille[1].

On pourrait citer en grand nombre les exemples d'indemnités accordées par les partis insurgés après avoir obtenu la victoire. Nous n'en mentionnerons que quelques-uns : en 1870, en Colombie, le gouvernement nouvellement établi se considéra comme tenu d'accorder une indemnité pour l'affaire du « Montijo » ; de même, en 1891, le Chili fit droit aux réclamations des puissances européennes, qui exigeaient une réparation pour le préjudice éprouvé par le commerce maritime, ensuite des entraves mises à ce commerce par le gouvernement déchu du Président Balmaceda ; enfin, lors de l'insurrection victorieuse du Colonel Balta à Lambayeque et Chiclayo, les indemnités réclamées par les Américains, les Anglais et les Allemands, pour le préjudice qui en était résulté pour eux, furent réglées par des Commissions mixtes internationales, en 1869 et 1874.

Le fait que la qualité de belligérant est reconnue aux insurgés a pour principal résultat de décharger immédiatement le

[1] Ces différents cas seront examinés plus bas. Voir IVe partie. *Gouvernements de facto.*

gouvernement de toute responsabilité pour les actes commis par eux, dans les limites du territoire qu'ils occupent.

Si la reconnaissance émane du gouvernement lui-même, sa responsabilité est dégagée vis-à-vis de toutes les nations étrangères ; si, par contre, elle est le fait de celles-ci, ou de certaines d'entre elles seulement, elle déploie ses effets uniquement à l'égard des ressortissants de celles des puissances qui l'ont proclamée. Dans ce cas, la responsabilité des actes des insurgés retombe sur les autorités que les insurgés se sont données avec mission de poursuivre les hostilités[1]. Il se produit par là un allègement des charges du gouvernement primitif, auquel aucune réclamation ne peut plus être adressée pour les faits qui se produisent sur le territoire occupé par les insurgés. C'est pour ce motif que l'on envisage la reconnaissance comme présentant des avantages pour toutes les parties en cause[2].

Cette irresponsabilité n'a été contestée dans aucun des cas particuliers à l'occasion desquels elle a été invoquée. Nous en trouvons la preuve, entre autres, dans les négociations préparatoires de la convention conclue le 15 janvier 1880, entre la France et l'Amérique, dans le but de régler les indemnités réclamées pour le dommage occasionné par la guerre de sécession. Le gouvernement français aurait voulu que la Commission mixte, constituée en vertu de cette convention, fût aussi appelée à prononcer sur les conséquences des actes des « Confédérés ». Le gouvernement américain ayant péremptoirement refusé de laisser porter la discussion sur ce terrain, la France n'insista pas.

La Commission mixte anglo-américaine, qui a siégé à Washington de septembre 1871 à novembre 1873, pour prononcer sur les réclamations relatives à des dommages causés pendant la guerre de sécession, fut appelée à statuer, entre autres, sur une demande d'indemnité de John H. Hanna, qui avait perdu un certain nombre de balles de coton détruites par les Sudistes. Elle

[1] *Hall*, p. 32.

[2] Notes de *Lawrence* sur Wheaton, T. I, § 187.

admit que les Etats-Unis n'étaient nullement tenus d'accorder une indemnité pour le préjudice découlant des actes des rebelles, parce que le gouvernement s'était trouvé dans l'impossibilité d'exercer sur eux son autorité, la rébellion ayant dépassé de beaucoup toutes ses prévisions.

§ 15.

De l'influence de la nationalité des réclamants sur le sort de leurs demandes.

En général, lorsqu'il n'intervient pas d'arrangement entre un gouvernement et les personnes lésées, soit par ses propres actes ou par ceux de ses agents, soit par des actes de révolutionnaires victorieux, elles font présenter par voie diplomatique leurs réclamations, qui sont tranchées par des Commissions internationales mixtes. En raison du nombre et de l'importance de ces réclamations, les prononcés des Commissions mixtes fournissent une ample moisson de renseignements intéressants, au même titre que les décisions rendues sur des demandes d'indemnités formulées pour les dommages subis à l'occasion d'une guerre régulière.

La jurisprudence de ces Commissions a énormément varié, mais on sent cependant très bien qu'elle subit l'influence des théories exposées par les auteurs les plus en vue qui se sont occupés des lois de la guerre ; elle tend ainsi à acquérir par ce fait une certaine fixité.

Dans chaque cas, les Commissions sont appelées à trancher préliminairement les questions qui ont trait à la qualité de chaque réclamant, au point de vue de sa nationalité, parce que ces

questions peuvent exercer une influence sur le sort des réclamations elles-mêmes.

En effet, même en l'absence d'une naturalisation, qui entraînerait la perte de la nationalité, le seul fait par le ressortissant d'un pays de demeurer hors de sa patrie, pendant un temps plus ou moins long, d'établir son domicile sur territoire étranger sans esprit de retour, a pour conséquence d'affaiblir ou même de supprimer complètement l'obligation qui incombait au gouvernement dont il dépendait primitivement de lui accorder sa protection.

Cette influence exercée par le domicile se comprend facilement.

Si, en effet, le ressortissant d'un pays s'est établi à l'étranger, c'est de son plein gré qu'il s'y est décidé ; par ce seul fait, et à plusieurs points de vue, il s'est identifié avec ce pays, et on est en droit de supposer qu'il retire certains avantages de cette association intime. Il ne serait donc pas juste que, tout en bénéficiant des avantages résultant pour lui de son établissement dans son pays d'élection, il continuât à jouir des prérogatives accordées aux étrangers.

Au point de vue du droit des gens, par conséquent, lorsque la nationalité d'un individu est appelée à exercer une certaine influence sur le sort de la question litigieuse, il faut examiner préliminairement quel est son domicile; s'il existe une résidence en pays étranger, l'importance qu'il faut attacher à cette circonstance variera suivant qu'elle a été établie en vue d'affaires ayant un caractère purement temporaire ou en vue d'un établissement définitif[1]. Dans ce dernier cas, l'étranger sera considéré comme ressortissant du pays qu'il habite[2].

Différentes demandes d'indemnité formulées à l'occasion des bombardements de Greytown et de Valparaiso furent tranchées

[1] *Hall*, op. cit. p. 279.

[2] *Le Droit des gens ou des Nations* par Sir Travers Twiss. T. I, § 168, p. 255.

en ce sens. Plus tard, on demanda au gouvernement britannique s'il n'estimait pas que des indemnités dussent être allouées à des commerçants anglais dont les propriétés avaient été détruites à Uleaborg, golfe de Bothnie, le 2 janvier 1854, par les forces navales commandées par l'amiral Plumridge. Se fondant sur la jurisprudence admise à propos du bombardement de Greytown, Lord Palmerston déclara que les personnes domiciliées à l'étranger étaient astreintes à subir, en temps de guerre aussi bien qu'en temps de paix, tous les événements auxquels est exposé le pays qu'elles habitent. Il admettait, par conséquent, que les sujets anglais, de même que les ressortissants d'autres Etats, domiciliés sur territoire russe, ou qui y possédaient des immeubles, n'avaient aucun droit de recours contre le gouvernement dont les forces navales s'étaient livrées à des actes de guerre, cause du dommage.

C'est, du reste, surtout en matière de prises maritimes que le droit international attache une très grande importance au domicile et à la résidence des personnes lésées. Le domicile, tel que le comprend ce droit, devient le *criterium* de la nationalité, à tel point, que, même dans les rapports entre un Etat souverain et son ressortissant par naissance, les lois spéciales sur la nationalité ne peuvent être invoquées, lorsqu'elles se trouvent en opposition avec une résidence permanente sur territoire étranger.

En matière de réclamations, cependant, on n'applique pas rigoureusement le principe qui ferait dépendre la solution à donner du fait de la résidence du réclamant et non pas de sa nationalité. Alors même que cette résidence aurait duré dix ans, on ne lui accorde pas une prépondérance absolue comme le fait le système de Grotius.

Au contraire, on n'accorde une influence à la résidence en pays étranger que si elle a été établie *sans esprit de retour*.

La solution à donner dans chaque cas particulier à cette question est très délicate; il est, en effet, très difficile de dire d'une

façon générale quelles sont les circonstances de fait qui serviront de critère de l'intention que peut avoir eue le réclamant de s'établir d'une façon définitive hors de son pays d'origine. La résidence à l'étranger pourrait s'être imposée au réclamant comme une nécessité absolue et résulter, par exemple, du fait qu'il a été obligé d'émigrer pour des raisons politiques ou religieuses. Elle pourrait aussi avoir été la conséquence de son activité commerciale ou industrielle, sans que sa personne même fût en jeu, ou même d'un mariage. Ces circonstances ne seraient cependant pas suffisantes pour que l'on pût en déduire d'une façon certaine qu'il a quitté le pays sans intention de retour.

La preuve de cette intention ne pourra résulter que d'un ensemble de circonstances. « Si un émigrant quitte son pays après « avoir réalisé tous ses biens et non pas seulement pour faire un « voyage de plaisir ou d'agrément ; s'il se transporte dans un « pays pour y trouver un emploi et une rémunération plus avan- « tageuse de son travail et de ses capacités industrielles ; si, « y étant arrivé, il prend les habitudes du pays ; s'il y crée une « industrie ou une branche d'affaires nouvelle ou y ouvre un « bureau ; s'il y bâtit une maison ; si, après s'être attaché à la « population, il y noue des relations, se fait des amis ou fonde « une famille ; si donc cet émigrant apporte en pays étranger « ses intérêts, ses affections, son travail, ses espérances, ses « devoirs, ses sympathies, en un mot l'ensemble de sa person- « nalité physique et morale, il n'y a plus de doute à avoir : il a « quitté son pays d'origine *sine animo revertendi*, et, de fait, « par sa résidence, il s'est incorporé lui-même au pays qu'il « habite et au peuple au sein duquel il s'est fixé[1]. »

Toutefois, ici aussi, comme dans beaucoup d'autres cas où les circonstances de fait jouent un rôle prépondérant, dès que l'une des parties prétend déduire des faits, même duement établis, toutes leurs conséquences juridiques, son adversaire en invoque

[1] Dictamenes del Fiscal de la Corte suprema de Justicia de Chile, Ambrosio Montt, T. I. Reclamacion de ecuatorianos y espanoles, p. 380.

d'autres, tendant à démontrer que l'émigrant n'a jamais cessé de rester fortement attaché à son pays d'origine.

Le Code Napoléon, traitant « de la privation des droits civils « par la perte de la qualité de Français », statue, entre autres, à son art. 17, que « la qualité de Français se perdra..... 3° par tout « établissement fait en pays étranger, sans esprit de retour[1]. »

Toutes les législations n'ont cependant pas adopté ce principe.

Le Code civil italien, par exemple, exige une renonciation explicite à la nationalité ; il en est de même en Suisse.

En tout état de cause, le pays d'origine revendique toujours le droit de trancher lui-même la question de savoir si, par suite de l'établissement de son domicile en pays étranger, son ressortissant a conservé ou perdu sa qualité de citoyen. Cette revendication s'explique par le fait que l'établissement du domicile ne suffit pas, à lui seul, en l'absence de toute option pour la nationalité étrangère, à conférer les droits politiques dans le pays du lieu de la résidence.

De tout ce que nous venons d'exposer, il résulte que l'Etat qui invoque le principe du domicile pour écarter une demande en indemnité a peu de chances de voir sa prétention admise[2].

Pour qu'une réclamation basée sur le fait de la nationalité

[1] Cet article a été invoqué en 1882 par la Commission mixte franco-américaine, qui s'est déclarée incompétente pour statuer sur la réclamation formulée par Joseph Bouillote contre les Etats-Unis; le commissaire français avait cependant fait minorité.

[2] On pourrait citer plusieurs décisions à l'occasion desquelles les Commissions mixtes se sont même refusées d'une façon absolue à admettre le système qui consiste à accorder au fait du domicile une influence prépondérante. La Commission mixte anglo-américaine, nantie, entre autres, des réclamations des sujets britanniques Barclay et Cruchett, domiciliés en Géorgie et à Washington D. C., a été appelée à se prononcer, tout d'abord, sur l'exception d'incompétence tirée de la nationalité des réclamants, qui avait été soulevée par l'avocat des Etats-Unis. Elle a déclaré que « le caractère national de la personne doit être fixé d'après son allégeance par naissance, si elle ne se trouve pas en concours avec une allégeance par naturalisation et sans se préoccuper du fait du domicile. » — *Papers relating the Treaty of Washington.* Vol. VI, p. 11.

puisse être admise, il est indispensable que le réclamant ait conservé, au moment où intervient la décision qui le concerne, la nationalité au bénéfice de laquelle il se trouvait lorsqu'il a subi le dommage dont il demande la réparation. Si pendant la durée des négociations, il était devenu ressortissant du pays auquel incombait l'obligation de l'indemniser, sa patrie primitive n'aurait plus le droit d'intervenir en sa faveur[1].

De plus, si le réclamant vient à mourir avant le prononcé de la Commission, il serait indispensable, pour maintenir ses droits, de fournir la preuve que ses ayants-droit, héritiers ou créanciers intéressés, appartiennent à la même nationalité que lui. Par contre, la nationalité de l'exécuteur testamentaire du réclamant décédé n'exercerait aucune influence sur la solution du litige[2].

Par leur nature même, les sociétés commerciales sont assimilées, au point de vue de leur nationalité, aux ressortissants des pays dans lesquels elles ont été formées ; par contre, on fait complètement abstraction de la nationalité des associés eux-mêmes. C'est, en effet, la législation du pays où elles ont pris naissance qui leur a donné la vie et qui leur permet de se développer. Lors donc qu'il s'agit de personnes juridiques de cette nature, la base même sur laquelle reposent les privilèges accordés aux individus en raison de leur nationalité et de leur

[1] Ce principe résulte des stipulations de diverses conventions relatives à des réclamations de ce genre, qui ne parlent jamais que des réclamations formulées par des corporations, des sociétés ou des particuliers ressortissants de l'un ou l'autre des Etats contractants. — C'est dans ce sens qu'a été tranchée, par la Commission mixte franco-américaine, la réclamation de l'archevêque Perché, de la Nouvelle-Orléans. Mgr Perché était citoyen français, au moment où il avait essuyé les injures personnelles sur lesquelles il basait sa réclamation, mais, à l'époque où il présenta sa demande à la Commission, il était devenu citoyen américain par naturalisation.

[2] Décision de la Commission franco-américaine sur la réclamation formulée contre les Etats-Unis par Pierre-S. Wiltz.

qualité d'étranger fait absolument défaut; aucune action diplomatique ne pourrait donc être exercée en leur faveur[1].

Lorsqu'une société commerciale possède des établissements dans plusieurs pays appartenant à des nationalités différentes, d'après les théories les plus modernes et qui paraissent les plus juridiques, c'est son domicile légal qui détermine sa nationalité; en général, ce sera le lieu où se trouve le siège social qui sera déterminant[2].

§ 16.

Conséquences de l'aide et de l'appui prêtés à l'ennemi.

A côté des restrictions apportées au droit de formuler des réclamations qui découlent, ainsi que nous l'avons indiqué cidessus, d'un changement de nationalité, il en existe d'autres qui résultent, par exemple, du fait que le réclamant est intervenu, quoique étranger, dans les affaires intérieures du pays et a pris une part active à la rébellion.

Cette intervention a pour effet de placer l'étranger sur le même pied que les nationaux, qui seuls ont le droit de s'occuper des affaires du pays. Elle fait de lui un ennemi *de facto* que le gouvernement a le droit de traiter comme il traiterait un ennemi *de jure*, c'est-à-dire comme un individu qui, par sa nationalité ou par son domicile, serait le ressortissant d'une puissance ou d'un gouvernement avec lequel il est en état d'hostilité.

Pour se défendre contre les étrangers de cette catégorie, le

[1] *Proposicion de Mediacion del Ministerio de Estado de S. M. C. en el caso Cerutti-Documentis relativos.* Bogota, 1889, p. 31 *bis*.

[2] A. Weiss. *Le Droit international privé*, p. 150.

gouvernement peut les expulser par mesure de simple police ou encore leur faire application des dispositions du droit pénal. Cependant, s'ils continuent à vivre dans le pays sans être inquiétés par le gouvernement, et s'ils subissaient plus tard de nouveaux dommages, l'action de leur gouvernement pourrait de nouveau s'exercer en leur faveur, mais pour les faits nouveaux seulement.

Le droit international conventionnel, qui s'occupe des questions relatives aux luttes des gouvernements contre des insurgés reconnus comme belligérants et aux guerres entre nations souveraines, a créé un principe analogue que l'on désigne sous le nom de « *principe de l'aide ou de l'appui prêté à l'ennemi* ». Il est formulé dans la Convention du 15 janvier 1882 entre la France et les Etats-Unis (article premier) et dans celle entre le Chili et les Etats-Unis (article premier)[1].

Pour déterminer quels sont les actes qui peuvent être considérés comme constituant une aide ou un appui prêté aux insurgés, il faut examiner, d'une part, la nature de ces actes et, d'autre part, les circonstances qui les ont accompagnés.

Ils peuvent, en effet, avoir été accomplis de diverses manières. Ils consisteront, entre autres, en violations flagrantes de prescriptions formelles du droit des gens ou d'ordres donnés par le belligérant dans le plein exercice des droits qui lui compètent en raison de l'état de guerre, pour faciliter la continuation des hostilités.

L'étranger peut avoir aussi agi dans le but d'accroître les forces de l'un des belligérants au détriment de l'autre, ce qui

[1] La loi promulguée par les Etats-Unis le 3 mars 1863, pour autoriser les lésés à s'adresser au Tribunal des réclamations (Court of Claims) pour obtenir leur réintégration dans les propriétés abandonnées et pour prévenir les fraudes auxquelles on se livrait sur ces propriétés, dans les districts occupés par les insurgés, posait comme condition que les lésés prouveraient n'être jamais venus en aide aux rebelles et ne leur avoir jamais prêté aucun appui.

constituerait un acte de haute trahison, si cela était le fait d'un ressortissant de l'Etat auquel il est porté préjudice. Dans cette dernière catégorie d'actes, on pourrait faire rentrer la fourniture de marchandises considérées comme contrebande de guerre, la rupture d'un blocus, l'espionnage, etc., etc[1].

Pour que l'aide et l'appui prêtés à l'ennemi soient punissables, il faut qu'ils soient *volontaires*, c'est-à-dire que l'individu ait agi sans y être contraint par la force par le belligérant auquel l'acte profite. Au nombre des prestations forcées, il faut compter le paiement régulier, et sans contrainte directe, de droits de douanes, opéré en mains des autorités révolutionnaires qui détiennent le pouvoir[2].

On peut se demander comment il faudrait apprécier une prestation due en vertu d'un contrat antérieur à l'ouverture des hostilités, dont le débiteur s'acquitterait au cours de celles-ci. La force obligatoire du contrat serait-elle considérée comme suffisante pour enlever à la prestation le caractère d'aide ou d'appui hostile ?

Le droit des gens considère que l'état de guerre modifie les contrats et en arrête même l'exécution, chaque partie reprenant ainsi sa liberté d'action qu'elle avait aliénée pendant la période de paix. Si donc, nonobstant l'état de guerre, l'individu étranger continue à exécuter les obligations qui lui incombent en vertu du contrat, il le fait à ses risques et périls.

[1] Voir la décision de la Commission mixte constituée à Washington par le Chili et les Etats-Unis, en 1894, à l'égard des réclamations formulées par Grace Bros & C° et par William R. Grace & C° contre le Chili, ainsi que celle de la Commission franco-américaine de 1882, sur la réclamation formulée contre les Etats-Unis par Charles Heidsieck.

[2] Sazarac de Forge & Fils contre les Etats-Unis, réclamation portée devant la Commission franco-américaine.

§ 17.

Règles applicables aux divers genres de réclamations.

Voyons maintenant quels sont les actes qui, survenant au cours de la lutte soutenue par le gouvernement contre les rebelles, sont susceptibles d'engager sa responsabilité ; ils ne diffèrent, du reste, pas de ceux qui entraîneraient sa responsabilité en cas de guerre internationale.

Pour rendre notre exposé plus clair, nous diviserons ces actes en un certain nombre de catégories et nous indiquerons, pour chacune d'elles, quelles sont les conséquences qui découlent pour le gouvernement des actes qu'elles comprennent.

I. — **Prise de possession de la propriété privée pour l'usage du gouvernement.**

Cette prise de possession peut elle-même se produire sous les formes suivantes :

1° *Au cours des opérations militaires, des officiers, agissant conformément aux directions du gouvernement et aux ordres généraux, se font remettre par des étrangers, en échange de reçus réguliers, des objets destinés à subvenir aux besoins de l'armée.*

Deux alternatives peuvent se présenter :

a) Si cette réquisition a été opérée dans les limites des provinces demeurées fidèles ou dans le territoire occupé par les troupes amies, tout le monde la considère comme illégitime *au regard du droit des gens* et personne ne conteste qu'une indemnité ne soit due.

b) D'autre part, on a soutenu parfois que si la saisie avait été effectuée dans des parties du territoire reprises sur les rebelles, elle devrait être considérée comme légitime, *au regard du droit des gens* et que, par conséquent, il ne serait dû aucune indemnité. Nous ne pouvons cependant pas partager cette manière de voir. Nous estimons au contraire que, dans le second cas, tout comme dans le premier, la saisie ne saurait pas être considérée comme légitime : il en résulte que l'indemnité serait due dans les deux alternatives [1].

2° *La propriété privée appartenant à un étranger peut avoir été réquisitionnée pour les besoins de l'armée par un officier autorisé à cet effet, qui ne donne cependant pas de reçu.*

Ici encore il peut se présenter diverses alternatives :

a) Si la réquisition a été pratiquée dans les limites des provinces fidèles ou dans celles des provinces rebelles occupées d'une façon durable par les troupes du gouvernement et si le réclamant établit d'une façon certaine les circonstances dans lesquelles elle a eu lieu, il n'existe pas de motif pour refuser l'indemnité.

Toutefois, si de la nature des objets trouvés chez le réclamant ou de la manière d'agir de celui-ci, il résultait qu'il ne s'est pas conformé aux devoirs imposés aux neutres, le gouvernement

[1] Voici la formule proposée par Dudley Field dans son Projet de Code international, sous n° 851 : — « Lorsque la propriété privée d'ennemis ou de « neutres est saisie, non comme contrebande de guerre, mais par nécessité « militaire, l'officier commandant qui en ordonnera la saisie en délivrera « un reçu, à moins qu'il n'indemnise immédiatement la partie lésée. »

Après avoir renvoyé aux *Instructions* de *Lieber*, al. 38. Dudley Field donne en marge les renseignements suivants :

« L'indemnité est établie d'un commun accord ou réglée par le commandant.

« Un ordre général du Département de la guerre des Etats-Unis, du 18 août « 1863, (*Gen. Ord.*, v. 2, p. 34, n° 288) prescrivait de dresser en triple un fidèle « et exact inventaire de toutes les choses saisies par des officiers agissant avec « l'autorisation du Département : un des exemplaires doit être remis à la « personne au préjudice de laquelle la saisie est pratiquée ; les autres sont « destinés à l'officier qui l'a ordonnée et au gouvernement. »

requis pourrait se refuser à accorder une indemnité quelconque. Nous pouvons citer à titre d'exemple la décision de la Commission mixte anglo-américaine siégeant à Washington, relative à la réclamation formulée par Dadvidson contre les Etats-Unis. La saisie avait porté sur des affûts de canons et autre matériel d'artillerie construits pour les Sudistes, ou en cours de fabrication, qui étaient restés entre les mains du réclamant pendant plusieurs mois encore après la reddition de la Nouvelle-Orléans. En raison de la nature des objets saisis, la Commission a refusé toute indemnité.

b) Si la propriété réquisitionnée et le domicile du réclamant se trouvaient dans les lignes des rebelles ou dans les portions du territoire leur appartenant, la solution à donner à la question de l'indemnité paraît plus douteuse. Les personnes domiciliées en pays ennemi sont, en effet, considérées, d'après les lois de la guerre, comme des ennemis *de jure* et, par conséquent, leur souverain n'a pas le droit d'intervenir en leur faveur, pour mettre obstacle à ce que les forces militaires en campagne agissent à leur égard de la même façon qu'à l'égard des ennemis ordinaires. Toutefois, par mesure d'équité, on assimile ceux des étrangers qui se sont conformés aux obligations imposées aux neutres aux ressortissants demeurés fidèles et on leur accorde une indemnité pour le préjudice éprouvé.

3° *Les forces du gouvernement ont saisi et se sont approprié sur territoire rebelle des biens appartenant à un étranger, sans que l'on puisse établir que la saisie ait eu lieu par voie de réquisition régulière, ni qu'elle ait été pratiquée en suite d'un ordre régulier pour utiliser les biens saisis dans un but militaire, ni enfin que ce soit un officier autorisé à cet effet qui l'ait prescrite.*

Dans tous les cas où l'on pourra établir à l'évidence que les objets saisis étaient propres à être employés dans un but militaire, et qu'en réalité ils ont été affectés aux besoins de l'armée en campagne, l'indemnité sera due.

Mais si les objets saisis ne remplissaient pas ces conditions, ou si la saisie se trouvait être le résultat d'actes de pillage ou de maraudage qui accompagnent malheureusement assez souvent les passages de troupes, aucune indemnité ne pourrait être réclamée.

4° *Les troupes du gouvernement occupent et utilisent des terrains et des édifices qui sont situés dans les provinces fidèles ou dans les parties des provinces rebelles que le gouvernement occupe d'une façon durable.*

En pareil cas, une indemnité sera due pour l'occupation et l'utilisation de ces immeubles.

II. — Destruction de propriétés privées appartenant à des étrangers et dommages qui leur sont causés.

Nous groupons sous cette rubrique : *a)* toutes les réclamations qui se rapportent à la destruction ou à la dégradation des propriétés par le bombardement des villes ou par d'autres opérations militaires courantes, tels que les passages de troupes en marche, les constructions de fortifications, ainsi que celles formulées pour les dégâts causés aux propriétés privées utilisées par les rebelles en vue de leurs opérations de guerre ou en vue de la continuation des hostilités, lorsque ces propriétés ont été intentionnellement détruites par les troupes du gouvernement dans le but d'affaiblir les insurgés.

b) Les réclamations présentées pour les dommages subis accidentellement par des propriétés privées à l'occasion de la destruction d'édifices publics, d'ouvrages de l'ennemi ou de moyens de transport de celui-ci ; il en est de même de celles pour dommages occasionnés par la construction d'ouvrages destinés à faciliter l'ouverture du feu contre les positions ennemies ou par la destruction des travaux de défense des rebelles.

c) Les demandes d'indemnités pour destructions de propriétés effectuées sur territoire ennemi pour le simple plaisir de détruire et sans que les auteurs de ces actes aient l'excuse de la provocation.

Dans les cas mentionnés sous lettres *a)* et *b)* ci-dessus, les réclamations sont toujours écartées.

Il en est de même de celui sous lettre *c)*, lorsque le dommage est l'œuvre de soldats agissant sans ordre ou sans autorisation de leurs chefs et même contrairement aux instructions formelles de ceux-ci.

A l'occasion des discussions qui ont été la conséquence de la guerre de sécession, un grand nombre de juristes américains soutenaient que des actes contraires aux lois de la guerre, tels que la destruction par le feu d'un palais de justice, la confiscation d'une propriété privée, etc., etc., n'étaient point rendus licites parce qu'ils avaient été commis par un officier supérieur. C'est le principe absolument contraire qui est admis dans les guerres entre deux nations. Dans ces derniers cas, on ne peut pas demander justice aux tribunaux de l'une des nations pour les faits imputables aux troupes ou aux militaires de l'autre [1].

III. — Préjudice résultant d'un emprisonnement illicite.

Les demandes d'indemnité pour emprisonnement doivent être admises lorsque les actes en raison desquels l'incarcération a été ordonnée ne sont pas de nature à permettre de considérer l'étranger qui en est la victime comme un ennemi *de facto*.

En pareil cas, on ne saurait pas considérer les jugements des tribunaux militaires comme jouissant de l'autorité de la chose jugée. En outre, la mort de l'individu emprisonné sans droit n'a pas pour effet d'annuler le droit d'action qui lui compétait contre le gouvernement responsable. L'action peut être reprise par les héritiers et à leur profit.

[1] Voir Dudley Field, *op. cit.*, art. 932.

IV. — Prises maritimes.

Les réclamations pour prises maritimes non justifiées sont jugées conformément aux principes du droit maritime international.

V. — Entraves au trafic commercial.

Les entraves au trafic commercial consistent le plus fréquemment dans des actes qui revêtent les deux formes suivantes :

a) Défense est parfois faite aux navires étrangers de toucher les ports occupés par les rebelles, sans même que le blocus de ces ports ait été régulièrement notifié aux puissances ; ces navires sont ainsi détournés de leur destination par des navires du gouvernement sans cause légitime aux yeux du droit international.

Dans ce cas l'indemnité est due, absolument comme dans celui où il s'agit des actes de rebelles non reconnus comme belligérants [1].

b) D'autres fois, le gouvernement retient dans ses ports les navires neutres prêts à se rendre dans des ports neutres, au moment où se prépare une expédition militaire. Cela se fait, en général, pour empêcher la communication de renseignements aux rebelles qui se trouvent dans les ports qui figurent dans l'itinéraire de ces navires.

Le seul fait que l'on reconnaît au gouvernement le droit d'empêcher le départ de navires pour des raisons d'Etat implique forcément que les personnes lésées ont droit à une indemnité.

[1] Voir plus loin dans la 3[e] partie de ce volume le système adopté en pratique en matière de fermeture des ports.

VI. — **Dettes contractées par les rebelles.**

Les personnes qui ont fait des avances aux autorités révolutionnaires élèvent souvent la prétention de réclamer au gouvernement légitime, lorsqu'il a triomphé de l'insurrection, le remboursement des emprunts contractés par les insurgés. Pour justifier cette prétention, on allègue que le gouvernement s'étant emparé de tout l'actif des insurgés qui servait de gage commun à ces emprunts, il est tenu de prendre les dites dettes à sa charge. Ces emprunts sont quelquefois gagés sur un objet déterminé, ce qui amène les créanciers à soutenir, avec d'autant plus d'apparence de raison, que, lorsque le gouvernement victorieux a saisi l'objet du gage, il est tenu de désintéresser les créanciers-gagistes [1].

Pour résoudre la question de l'étendue des obligations imposées au gouvernement en pareil cas, il est important de faire préliminairement une distinction entre la situation créée par une guerre internationale et celle qui résulte d'une guerre civile.

Dans les cas de guerre internationale, la saisie d'un objet affecté à la garantie de créanciers étrangers pourrait entraîner, pour le saisissant, l'obligation d'affecter le produit de la réalisation du gage à désintéresser, en première ligne, les créanciers-gagistes. Il en serait ainsi, lors même qu'en droit international il ne faut pas attribuer au mot « gage » le sens que lui donne le droit civil, et que, notamment, le droit international n'exige pas pour la validité de la constitution de garanties réelles l'accom-

[1] A titre d'exemple, nous pouvons citer un fait qui s'est produit lors de la Guerre de Sécession : Les Sudistes avaient émis des bons dits « Bons de l'emprunt des cotons », auxquels était affectée comme garantie une certaine quantité de coton, qu'ils gardaient pour l'exporter sur les marchés d'Europe. Lorsque le gouvernement du Nord s'empara de la Nouvelle-Orléans, il prit possession de ces cotons, et un Mr Barrett, porteur d'un grand nombre de ces bons, lui en réclama le remboursement qui devait, selon lui, être prélevé sur le produit de la vente de ces cotons. Il porta sa demande devant la Commission mixte anglo-américaine, mais elle fut écartée.

plissement de toutes les formalités requises en droit civil. Les charges grevant l'objet donné en gage suivent le sort du dit objet et s'imposent par conséquent à celui qui en est devenu propriétaire.

La situation juridique n'est pas tout à fait la même dans les cas de guerre civile. Le but poursuivi par le gouvernement légitime n'est pas de conquérir l'objet du gage, mais seulement de faire respecter ses droits souverains sur des territoires, des personnes et des choses qui lui appartiennent en sa qualité de mandataire de l'ensemble de la nation, et il cherche à défendre ses droits contre les gens qui prétendent démontrer que la volonté nationale désire un changement dans les autorités.

Le gouvernement n'acquiert ainsi pas une chose appartenant à autrui, il rentre simplement en possession d'une chose qui lui appartenait ou qui devait lui appartenir. Il en résulte que le droit de gage consenti sur un objet par des autorités qui n'en sont pas légitimement propriétaires devient caduc par le seul fait de la chute de ces autorités qui n'ont eu qu'un caractère purement temporaire.

Ceci admis, on doit tout naturellement en conclure que les personnes qui contractent avec les rebelles l'ont fait à leurs risques et périls, dans l'espoir que le triomphe de ceux-ci démontrerait l'existence dans le pays d'une majorité en leur faveur. Si ces espérances sont déçues et que ce soit le gouvernement régulier qui ait le dessus, ils n'ont pas le droit de rien lui réclamer[1].

Cette solution avait déjà été adoptée lors des discussions relatives au remboursement de l'emprunt émis, en 1838, par Don Miguel, usurpateur du trône de Portugal.

On sait que les puissances, à l'exception de la Russie, du Pape et du Président des Etats-Unis, Jackson, avaient refusé de reconnaître ce prince comme le souverain légitime du pays. Malgré

[1] Voir la décision rendue le 14 décembre 1871 par la Commission mixte anglo-américaine dans l'affaire Barrett, mentionnée dans la note à p. 70 ci-contre.

cela, un premier emprunt émis par lui en 1830 fut reconnu et consolidé dans la suite par le gouvernement légitime, lorsqu'il fut rétabli. En 1838, Don Miguel émit un second emprunt, au moment où l'empereur du Brésil, qui représentait sa fille Dona Maria, légitime héritière du trône, établie à ce moment dans l'île Terceira, débarqua sur le continent et triompha des troupes de l'usurpateur à Vallonzo. Dona Maria refusa de reconnaître cet emprunt, et jamais les porteurs de ces titres ne réussirent à se faire rembourser.

Dans cette occasion encore, comme dans bien d'autres que l'on pourrait citer, la créance était des plus aléatoires par le fait que les droits invoqués par les partis en lutte étaient encore en suspens. Prêter de l'argent à l'un des combattants équivalait à lui prêter aide et appui. On pourrait même dire que, vu la situation précaire des deux adversaires, les prêts consentis avaient un caractère absolument personnel et démontraient l'existence de sympathies politiques très marquées, ou même du désir de voir continuer une lutte sanglante dans le but d'en retirer des profits illégitimes [1].

Nous devons cependant formuler une réserve pour le cas où l'objet constitué en gage pour garantie de l'emprunt, ayant été acquis par les révolutionnaires, aurait été remis par eux en mains du créancier étranger qui le détient; le gouvernement légitime pourrait bien en revendiquer la propriété, mais à la condition de désintéresser le créancier.

Par suite de la remise de l'objet en nantissement, la question litigieuse ressort exclusivement du droit civil. D'une part, en effet, le dit objet a été volontairement donné aux révolutionnaires postérieurement à l'ouverture des hostilités, ou a été acquis par eux et, d'autre part, il a passé en mains du créancier-gagiste. Le gouvernement ne peut plus invoquer juridiquement une intention frauduleuse du créancier à son égard. Les droits con-

[1] *Robinet de Cléry*. Emprunts contractés par un gouvernement étranger pendant une guerre civile. — *J. D. I P.*, T. 8, p 42.

sentis en faveur du dit créancier portent, il est vrai, atteinte à ceux que l'Etat possédait avant la révolution, mais dont il avait déjà été dépouillé antérieurement à la constitution du nantissement[1].

§ 18.

Des lois de la guerre.

Dans les guerres civiles, de même que dans les guerres internationales, on comprend sous la dénomination de *territoire hostile,* pendant toute la durée de l'occupation, les places, ports, villes, forteresses ou sections de territoire qui se trouvent sous la domination de l'ennemi.

Le fait qu'une place ou une province n'a fait partie du territoire rebelle que contre son gré et après y avoir été contrainte par

[1] En 1865 et 1866, les Etats-Unis ouvrirent action, devant les tribunaux anglais, à Prioleau et Mac-Rae, pour rentrer en possession d'une certaine quantité de cotons que les autorités sudistes avaient envoyés en consignation en Angleterre, en échange de prêts consentis en leur faveur Les tribunaux anglais prononcèrent dans le sens que nous avons indiqué.

Les considérants de ces décisions disent, en résumé, que les biens volontairement délivrés, antérieurement, au gouvernement usurpateur, ou acquis par celui-ci dans l'exercice de son autorité *de facto,* sont devenus, entre ses mains, une propriété publique. Il en résulte qu'au moment de la restauration du gouvernement légitime, celui-ci n'a plus le droit d'agir en vertu de ses anciens titres, mais uniquement comme successeur du gouvernement *de facto* renversé.

C'est pour cette raison que, si le gouvernement légitime cherche à rentrer en possession de biens qui se trouvent au pouvoir d'un agent de l'usurpateur, il ne peut le faire qu'en invoquant les droits qui compétaient à l'usurpateur et en se soumettant aux obligations que celui-ci avait assumées. Il ne peut agir, vis-à-vis de l'agent de l'usurpateur, que de la même manière que celui-ci. — *Selected cases, etc., illustratives of the principles of Privat International law,* by Horace Nelson, 1889, p. 407. — *Vide contra* Dudley Field, *op. cit.*

la force, n'autorise nullement à prétendre qu'elle est restée neutre ou fidèle. Le fait de la contrainte ne saurait donc exercer aucune influence sur les décisions qui sont basées sur le caractère du territoire auquel elles se rapportent.

Au cours des hostilités, on considère comme ennemis *de jure* tous les ressortissants de l'Etat qui continuent à résider dans les territoires hostiles, alors même qu'ils sont dépourvus d'armes. On leur applique les lois de la guerre, à l'exclusion des lois civiles; il en est de même pour les étrangers qui ont la même résidence et qui leur sont assimilés sous certains rapports. Il serait absurde de prétendre que les ennemis et les personnes qui résident dans les territoires occupés par eux, devraient être traités de la même manière que les neutres ou que les ressortissants mêmes du pays, en temps de paix.

Toutefois, d'après Lieber[1], « pendant une guerre de rébellion, « le commandant des troupes du gouvernement fait, au sein « même de la population de la partie du pays qui s'est révoltée, « une distinction entre les citoyens loyaux et ceux qui ne le « sont pas. A leur tour, les citoyens déloyaux se subdivisent en « deux catégories : ceux qui sont connus pour leurs sympathies « pour les rebelles, sans cependant qu'ils aillent jusqu'à leur « aider d'une façon effective, et ceux qui, sans prendre les « armes, encouragent les rebelles et leur prêtent leur appui sans « y être contraints par la force. »

« Il est juste et convenable que, dans les contrées révoltées, « le commandant militaire protège contre les rigueurs de la « guerre les citoyens manifestement loyaux, autant, du moins, « que le permet l'étendue des calamités inhérentes à toute « guerre. »

« Autant que cela dépendra de lui, le commandant fera peser « le fardeau de la guerre sur les citoyens déloyaux de la province « ou du district révolté, en les soumettant à des mesures de

[1] *Instructions* citées, art. 156.

« police plus rigoureuses que celles auxquelles, dans une guerre « régulière, on assujettit les ennemis non combattants.

Les usages de la guerre civile autorisent à exiger de ces citoyens déloyaux un serment de fidélité, sous peine d'expulsion, de déportation, d'emprisonnement ou de condamnation à une amende, s'ils venaient à se refuser à prêter le serment requis [1].

Les lois de la guerre, telles qu'elles sont formulées par le droit des gens, trouvent aussi leur application dans les relations, *commercia belli,* que les partis en lutte entretiennent l'un avec l'autre. Cela revient, entre autres, à dire que tous deux doivent soigneusement distinguer, d'une part, entre les combattants et les non-combattants, et de l'autre, entre les troupes régulières et les bandes irrégulières ou *guérillas;* les sièges et blocus doivent être dirigés conformément aux règles établies pour ces opérations; les prisonniers ont le droit d'être considérés et traités comme tels et peuvent être échangés ou remis en liberté sur parole; les deux partis ont le droit de juger les espions et de les exécuter, ainsi que de signer des armistices, des capitulations, etc., etc.

Nous avons déjà dit plus haut [2] que le fait, par le gouvernement légitime, d'observer vis-à-vis des rebelles les règles du droit des gens, n'implique nullement la reconnaissance de ceux-ci, soit comme belligérants, soit comme nation indépendante. Les neutres ne sauraient donc pas faire état de cette manière de procéder du gouvernement pour en tirer un argument en faveur de la reconnaissance des insurgés, au moment où ils estiment que ceux-ci remplissent les conditions requises pour que la qualité de belligérant puisse leur être accordée.

Il faut encore faire, à cet égard, une autre réserve.

Du fait que les troupes du gouvernement se conforment, sur le champ de bataille, à l'égard des rebelles, aux règles observées

[1] *Ibidem,* art 157.

[2] Voir § 10. p. 33.

habituellement par les troupes de deux Etats, tous deux souverains, il ne faudrait pas conclure que cela implique, de la part du gouvernement, un engagement de traiter les rebelles, au moment où l'insurrection aura été écrasée, de la même manière que les vaincus d'une guerre internationale. Ces derniers n'ont, en effet, rien à redouter du fait qu'ils ont été capturés les armes à la main ; les rebelles, au contraire, sont exposés à être traduits devant les tribunaux pour crime de haute trahison, ainsi que pour toute autre violation des lois, commise au préjudice de l'Etat ou de particuliers. Il faut cependant excepter le cas où une convention spéciale aurait été conclue entre le gouvernement et les chefs militaires des insurgés; il en serait de même si une amnistie générale avait été proclamée ou ratifiée par les autorités compétentes de l'Etat. En pratique, toutefois, on n'applique guère les lois dans toute leur rigueur qu'aux chefs de l'insurrection[1].

Sous réserve de l'éventualité d'une poursuite pénale, le premier résultat de la paix est de faire disparaître toutes les entraves apportées à la liberté personnelle des vaincus. Dès l'instant où la fin de la révolte est officiellement annoncée, les officiers prisonniers, mis en liberté sur parole, sont déliés des engagements qui leur avaient été imposés; ils ne peuvent plus être traduits devant les cours martiales.

Voyons maintenant ce qui se passerait si la propriété des insurgés vaincus ou même simplement en armes avait été l'objet, de la part du vainqueur, de mesures excédant les limites de ce qui est permis en vertu du droit des gens.

Le gouvernement vainqueur peut avoir confisqué, au profit de l'Etat, des biens appartenant aux insurgés, pour se récupérer des fraits faits pour mettre fin à la révolte.

Au commencement du siècle, cette mesure était appliquée d'une façon générale, mais ce n'est plus le cas actuellement; en principe, du reste, cela n'est pas admissible. L'essence même de l'Etat lui impose l'obligation de pourvoir au maintien de l'ordre

social; s'il est obligé d'augmenter ses dépenses pour réaliser ce but, celles-ci demeurent à sa charge, et il ne saurait, pour se couvrir de ce déficit, avoir recours à la fortune des individus qu'il considère comme coupables.

Le gouvernement légitime ne serait pas davantage autorisé à faire procéder à la destruction de la propriété privée, soit dans le but d'intimider les insurgés, soit en vue de les empêcher d'en tirer les ressources qui leur sont nécessaires, pour pouvoir continuer la lutte [1].

Par contre, dans les guerres civiles, les particuliers lésés peuvent exercer leurs revendications contre les individus qui sont les auteurs directs du dommage qui leur a été causé, alors même que ces auteurs n'ont agi qu'en exécution d'ordres supérieurs. Dans certains cas même, leurs biens ne sont pas considérés comme étant à l'abri des revendications des pouvoirs publics [2].

Si l'on admet ce point de vue, on ne pourrait pas considérer comme abusive une décision émanant du gouvernement légitime, ordonnant aux fonctionnaires chargés de la tenue des registres fonciers d'opérer dans ces registres le transfert de propriété des biens appartenant aux insurgés, qui sont situés dans les limites du territoire fidèle [3].

[1] On a vu les puissances protester énergiquement contre les projets du Président Balmaceda, qui se proposait de détruire les établissements des salpêtrières de Tarapaca. pour empêcher les insurgés de s'en emparer, ce qui arriva effectivement peu de temps après.

[2] Après la Commune de Paris, le peintre Courbet fut condamné à payer les frais de la reconstruction de la colonne Vendôme, bien qu'il n'en eût dirigé la destruction que sur les ordres du gouvernement de la Commune.

[3] La Légation britannique a accepté, par note du 21 septembre 1876, la décision dont suit le texte, qui avait été approuvée le même mois par le gouvernement des Etats-Unis de la Colombie, à l'occasion de la révolution qui avait éclaté au cours de la dite année :

« Pour empêcher les ventes simulées faites à des étrangers par des ennemis du gouvernement, en vue d'éluder le paiement des emprunts ou réquisitions de guerre et d'échapper de cette manière à la responsabilité qui leur incombe ensuite des hostilités qui ont éclaté, M. le Gouverneur a arrêté qu'aucun contrat conclu avec des étrangers qui porterait sur des

Les révolutionnaires devront naturellement se conformer aux mêmes règles. Comme ils prétendent être les légitimes organes de la souveraineté, ils ont les mêmes droits et obligations que le gouvernement qu'ils combattent.

Il n'en serait plus exactement de même si le gouvernement légitime avait officiellement reconnu au parti insurgé la qualité de belligérant. Si une reconnaissance de ce genre était intervenue, les deux partis seraient tenus de se conformer, après la cessation des hostilités, aux prescriptions du droit des gens.

§ 19.

De la loi martiale.

L'application aux guerres civiles des lois de la guerre, dont nous venons de parler ci-dessus, a, entre autres, pour conséquence de faire entrer en vigueur la *loi martiale,* même sans proclamation préalable.

Celle-ci a pour effet de conférer au commandant militaire supérieur les pouvoirs les plus étendus, qu'il exerce conformément aux lois militaires, et de suspendre, pendant la durée de l'insurrection, l'action des tribunaux civils, de même que celle des organes de l'administration régulière. Elle remplace toutes les lois civiles qui lui sont contraires, sans cependant annuler nécessairement les effets de celles qui ne le sont pas.

« biens immobiliers ou qui, d'après les lois en vigueur, doit être stipulé sous « le sceau d'un notaire public, ne soit dressé sans que le Bureau de l'In« térieur ait été avisé par un rapport spécial de la nature du contrat « projeté. Le Bureau accordera ou refusera la permission de stipuler l'acte « selon les renseignements qu'il aura obtenus. » — ***El Derecho Internacional publico y privado*** par R. F. Seijas. T. V., p. 294.

La mise en vigueur de la loi martiale se légitime par la nécessité de remettre tous les pouvoirs en mains de l'autorité militaire; c'est un acte de propre conservation. Par sa nature même, elle est un pouvoir arbitraire « qui s'applique à tous les habi« tants (civils ou militaires) de la région qui lui sont soumis. « Tous les pays et tous les gouvernements en ont fait usage; « elle fait partie intégrante de la souveraineté de l'Etat au « même titre que le pouvoir de déclarer la guerre ou de faire « la paix »[1].

Il n'y a pas de doute que la loi martiale ne doive trouver son application dans les cas d'injures adressées à des militaires pendant la durée de l'occupation pacifique d'un territoire étranger, mais à la condition, toutefois, que cette occupation soit le fait d'une armée régulière sur pied de guerre, et que l'armée d'occupation se conforme elle-même strictement aux lois de la guerre[2].

L'exercice du pouvoir extraordinaire conféré par la loi martiale peut, dans certains cas, entraîner la responsabilité de celui qui en fait application, par exemple, s'il a agi dans un but inavouable, en se laissant guider par un caprice tyrannique ou sans respecter la bonne foi. Il en serait de même si le but poursuivi n'était pas uniquement la répression de la rébellion ou la protection de l'armée d'occupation.

Le fait que des commissions ou des conseils de guerre ont été chargés de faire application de la loi martiale n'augmente pas l'autorité de leurs décisions. C'est la nécessité qui est la seule raison d'être de ces décisions, c'est elle aussi qui seule peut les légitimer. La circonstance qu'elles émanent d'une réunion de personnes n'aurait pas d'autre effet que d'en démontrer

[1] Halleck, *op. cit.*

[2] *J. D. I. P.*, T. IX, p. 511. — *De la juridiction des armées d'occupation, en matière de délits commis par des étrangers contre les militaires.*

le bien-fondé, mais ne saurait pas les valider, si elles étaient entachées d'irrégularité.

Les commissions siègent en vertu des prescriptions générales auxquelles l'armée est soumise ou en vertu d'ordres émanés du chef militaire auquel appartient le commandement supérieur d'une place ou d'une région déterminée. Leur compétence s'étend, en première ligne, à tous les crimes commis en violation des lois de la guerre, tels que : la violation des stipulations de la Convention de Genève, — le pillage, les réquisitions illégitimes, les destructions et dévastations, — les extorsions au préjudice des habitants, — la spoliation des prisonniers de guerre, des blessés ou des malades, et les mauvais traitements qui leur sont infligés, — le fait de tuer, de maltraiter ou même seulement d'injurier les parlementaires, ainsi que les ennemis qui désirent se rendre ou qui sont réduits à l'impuissance par leurs blessures ou leurs maladies, — l'emploi des armes dont le droit des gens interdit de faire usage.

D'autre part, cette juridiction s'étend à tous les actes portant atteinte à la sécurité de l'armée, commis, soit par ceux qui en font partie, soit par des individus qui lui sont étrangers. Tels sont, par exemple, la trahison et l'espionnage. Il en est de même de tous les actes accomplis en violation des prescriptions édictées en vue de cette sécurité, au nombre desquelles on peut ranger la prohibition de porter des armes et l'interdiction de trajeter dans certains endroits.

Les cours martiales peuvent également être appelées à juger les criminels de droit commun, lorsqu'il devient nécessaire de procéder par intimidation, par exemple pour mettre fin à des vols ou à des assassinats qui se renouvellent constamment.

La compétence des cours martiales ne pourrait pas être étendue à d'autres catégories de méfaits que ceux que nous venons de rappeler; tout spécialement, ces cours ne pourraient pas être appelées à s'occuper des affaires qui rentrent dans les attributions ordinaires de la justice civile. Leur action est limitée aux crimes qu'il est indispensable de réprimer immédiatement et

énergiquement, à l'exclusion de ceux qui nécessiteraient de longues enquêtes et qui entraîneraient la peine de la prison ou des travaux forcés à perpétuité. Elles ne seraient pas non plus compétentes pour juger les individus qui seraient convaincus du crime de haute trahison, s'ils venaient à tomber entre les mains du parti qui a obtenu la victoire.

Les sentences des cours martiales rendues contre des étrangers peuvent, dans certains cas, donner lieu à des réclamations diplomatiques, par exemple, lorsqu'elles ont ordonné un emprisonnement non justifié.

C'est pour ce motif que l'on a vu des commissions mixtes examiner à nouveaux les faits relevés à la charge des condamnés, et même leur allouer des indemnités, lorsqu'elles constataient que l'on avait usé à leur égard d'une sévérité excessive; elles n'avaient toutefois pas le pouvoir d'annuler expressément les décisions des cours martiales prononçant la peine de l'emprisonnement[1].

La loi martiale est aussi applicable dans les cas où *l'état de siège* est proclamé, mais seulement sous les réserves et conditions prévues par les lois du pays. Celles-ci contiennent en général des prescriptions sur la manière dont doit s'exercer l'action des autorités dans les cas où il éclate des troubles dans une ville, dans une forteresse ou dans un district. L'ensemble de ces prescriptions constitue la législation de l'état de siège.

Pour que l'état de siège existe, il est indispensable qu'il ait été proclamé par les autorités compétentes, qui sont, dans certaines républiques, le pouvoir législatif et, dans d'autres pays, le chef du pouvoir exécutif ou ses délégués. Il a pour effet de suspendre les garanties de l'*habeas corpus* pour un temps plus ou moins long; de plus, les individus qui résident dans les limites du territoire soumis à l'état de siège sont privés du droit de réclamer la protection des tribunaux réguliers contre les mesures ordonnées par les autorités civiles ou militaires.

[1] Voir ci-dessus § 17 p. 68. Ce principe a été appliqué à plusieurs reprises par la commission mixte anglo-américaine.

Pendant la durée de l'état de siège, c'est en général l'autorité militaire qui exerce les pouvoirs conférés, en temps ordinaire, aux autorités civiles et de police, pour le maintien de l'ordre; en tout cas, même si l'autorité civile conserve certaines de ses attributions, elle les exerce d'une façon plus prompte et plus énergique.

La suspension de l'*habeas corpus* entraîne diverses conséquences. Pendant sa durée, les autorités sont admises: 1° à faire des perquisitions de jour et de nuit dans les domiciles privés; 2° à expulser les récidivistes et les individus qui n'ont pas de domicile fixe; 3° à ordonner la remise de toutes les armes et munitions et à faire des perquisitions pour les saisir; 4° à interdire toutes les publications et réunions de nature à provoquer des désordres ou à entretenir l'agitation[1].

Pendant la durée de l'état de siège, c'est en général devant les conseils de guerre, et non devant les tribunaux ordinaires, que l'on traduit les individus qui se sont rendus coupables de crimes ou de délits contre la sûreté de l'Etat ou contre la paix publique. Certaines législations ne renvoient cependant aux conseils de guerre que les crimes dirigés contre la sûreté des armées en campagne. D'autres font des réserves spéciales ou limitent expressément les effets de l'état de siège[2].

[1] Cette règlementation est celle admise en France. Voir à ce sujet l'article relatif à l'*Etat de siège*, dans le *Dictionnaire de l'Administration française*, par Maurice Block.

[2] La Constitution du Pérou prévoit d'une façon expresse l'état de siège, sous le nom de *suspension des garanties individuelles*, qui est proclamée par le Congrès. Aussitôt qu'elle a été ordonnée, le pouvoir exécutif peut faire procéder à des arrestations, sans être tenu de se pourvoir préalablement d'un mandat d'arrêt émané d'un magistrat de l'ordre judiciaire ou d'une autorité de police; il peut ordonner l'expulsion temporaire d'un individu, soit de tout le territoire, soit simplement du lieu de son domicile; il peut également interdire les réunions publiques.

§ 20.

De l'intervention dans les guerres civiles.

En principe, l'immixtion d'un Etat dans les affaires internes d'un autre Etat, sans le consentement de celui-ci, est considérée comme injustifiable.

Elle constitue, en effet, une atteinte portée au droit primordial de l'Etat de gérer ses propres affaires comme il lui convient. Au point de vue du droit des gens, la forme du gouvernement qu'un Etat se donne à la suite d'une révolution, ne concerne en aucune façon les autres Etats; peu importe que cette forme soit monarchique ou républicaine, qu'elle leur plaise ou qu'elle leur soit désagréable, en aucun cas ils n'ont le droit d'intervenir.

Pour peu que le gouvernement nouveau ait été constitué avec l'assentiment du peuple, cette acceptation suffit à elle seule pour lui donner le droit de représenter la nation vis-à-vis de l'étranger et d'agir en son nom.

Ce n'est qu'après la cessation effective des hostilités entre l'ancien gouvernement et les insurgés, que l'on peut constater si, véritablement, le gouvernement issu de la lutte est bien l'expression de la volonté de la nation. Il en résulte que ce n'est aussi qu'à ce moment que se pose, pour les autres Etats, la question de savoir s'il est opportun pour eux de reconnaître le nouveau gouvernement, ainsi que nous l'avons dit au § 13 ci-dessus.

En pratique, cependant, les Etats ne se conforment pas toujours à cette doctrine. Ils ne suivent, en effet, pas tous la même ligne de conduite; souvent même il arrive que le même Etat n'applique pas dans toutes les occasions les mêmes principes.

Selon les circonstances, il se laissera entraîner par le désir d'assurer sa propre conservation, ce qui est son droit évident, au même titre que le désir de garantir son indépendance [1].

L'étude des contradictions dans la manière de procéder des Etats, démontre que les principes généraux eux-mêmes subissent des exceptions qu'il importe d'examiner.

Laissant de côté les interventions dans les affaires d'un Etat déjà constitué, nous ne nous occuperons que de celles auxquelles les Etats prétendent, par exception, avoir le droit de se livrer, dans les cas de révolutions politiques qui n'ont abouti à aucune solution définitive.

I. — **De l'intervention en vertu d'un traité.**

Au commencement du siècle, nombre d'Etats se garantissaient réciproquement, par des traités, leur régime gouvernemental, spécialement la forme monarchique, ce qui entraînait des interventions en cas de révolution.

Un tel système d'intervention ne pourrait plus se produire actuellement. L'Etat qui, pour justifier son intervention, voudrait se prévaloir d'une clause de cette nature, encourrait la plus sérieuse condamnation morale. En se plaçant au point de vue du droit moderne, on n'hésite pas à contester la validité même d'un traité de ce genre, par le motif qu'il n'aurait au fond pas d'autre but et d'autre effet que de supprimer la faculté reconnue à chaque peuple de choisir librement la forme de son gouvernement. Or cette faculté est la base même de l'existence de la société politique.

[1] Voir aussi au sujet des principes dirigeants en matière d'intervention internationale un article publié dans le journal *La Nacion*, de Guyaquil, en 1892, par M. Alberto Elmore, sous le titre : *Ensayo sobre la Doctrina de la Intervencion internacional.*

II. — De l'intervention ensuite de demande de l'un des partis en lutte.

Un exemple de ce genre d'intervention nous est fourni par la guerre civile qui a éclaté en 1849 entre l'Autriche et la Hongrie. La Russie vint au secours du gouvernement autrichien pour lui aider à réprimer la révolte des Hongrois.

Il en a été de même au Pérou, en 1835. Le gouvernement d'Orbegozo sollicita le concours de la Bolivie « pour arriver au rétablissement de la paix troublée par la rébellion du général Salaverry et par le désordre dans lequel se trouvait la plus grande partie de la république péruvienne. » A cet effet, un traité dit *d'appui* fut signé, et les troupes boliviennes franchirent la frontière; après avoir battu l'armée de Salaverry, elles restèrent dans le pays pour soutenir la nouvelle Confédération composée du Pérou et de la Bolivie qui avait proclamé le chef victorieux.

Certains auteurs considèrent ce genre d'intervention comme légitime, estimant que les puissances ont le droit d'agir, à l'égard des parties engagées dans une guerre civile, de la même manière qu'à l'égard des Etats souverains engagés dans une guerre internationale. Il leur serait loisible, disent-ils, soit d'épouser la cause de l'un des partis contre l'autre, soit de s'interposer comme médiatrices, soit enfin de rester absolument neutres, sans prendre aucune part à la lutte, et de ne consulter, dans l'une ou l'autre de ces éventualités, que les intérêts de la justice ou leur propre intérêt [1].

D'autres auteurs soutiennent que les puissances peuvent accorder leur appui à un parti dont la cause leur semble juste, si une demande leur a été préalablement adressée dans ce sens. Ils admettent, en effet, qu'il faut appliquer dans les relations

[1] Vatel. *Droit des Gens*, II, § 56. — Bello. *Principios de Derecho Internacional*. 2e partie, Cap. X. § 1.

entre nations souveraines les mêmes principes que dans les rapports entre individus et que, par conséquent, les nations ont, tout comme les individus, le droit de venir en aide aux groupes politiques dont l'existence ou les droits fondamentaux sont menacés [1].

Enfin, une dernière opinion conteste la légitimité de l'intervention si elle est demandée par les insurgés, tandis qu'elle l'envisagerait d'une façon moins défavorable, si c'était le gouvernement établi qui appelait l'étranger à son secours [2].

Pour trancher cette question, il ne faut pas perdre de vue que toute intervention dans une guerre civile constitue une atteinte au droit des peuples de régler eux-mêmes leurs propres affaires avec une entière indépendance. Le fait que l'un des partis sollicite l'intervention n'est nullement de nature à la rendre légitime, alors même que la demande émanerait du gouvernement établi.

A l'appui de cette manière de voir, rappelons que la Colombie demanda, à plusieurs reprises, aux Etats-Unis d'intervenir pour protéger le chemin de fer de l'Isthme de Panama contre les attaques des insurgés qui étaient en lutte contre le pouvoir central. Elle se fondait, à cet effet, sur l'article 35 du traité de 1846, par lequel les Etats-Unis ont garanti la neutralité de l'isthme et les droits de souveraineté et de propriété de la Colombie.

Bien que le gouvernement de Washington ait, à plusieurs reprises, envoyé des troupes à Panama pour rétablir le trafic sur la ligne, il a toujours refusé d'admettre qu'il y fût tenu et il a toujours soutenu qu'il ne s'agissait nullement d'une intervention en faveur de l'un des partis en lutte [3].

[1] Heffter. *Le droit international de l'Europe*, § 45.
[2] Woolsey. *International Law*, § 42.
[3] Treaties of the United-States, p. 208 et 1275.

III. — De l'intervention en vertu du droit de propre conservation.

Bien que chaque Etat soit tenu de respecter l'indépendance de ses voisins, on ne saurait cependant pas lui refuser le droit de pourvoir à sa propre sécurité; il résulte de là qu'il est fondé à intervenir dans les affaires de ses voisins, lorsque cela est nécessaire pour le préserver d'un danger certain ou d'une menace directe. La crainte de la contagion révolutionnaire ne serait cependant pas suffisante pour justifier une intervention [1]. Il en serait de même, d'une façon générale, de tous actes qui seraient commis dans les limites des Etats voisins, alors même qu'ils seraient de nature à présenter des dangers pour l'avenir, ainsi que de ceux dont l'importance ne serait pas suffisante pour justifier une guerre entre les deux nations.

De cet exposé, nous tirons la conclusion générale qu'en principe les puissances doivent s'abstenir d'intervenir dans les révolutions politiques qui viennent à se produire dans le sein d'un Etat indépendant.

IV. — De l'intervention ayant pour but de protéger un autre Etat contre une intervention illégitime.

L'expédition de l'Angleterre en Portugal au cours de la guerre civile de 1826 entre Don Miguel et Dona Maria est l'exemple le plus caractéristique que l'on puisse citer de ce genre d'intervention.

Le roi d'Espagne, Ferdinand VII, qui avait des sympathies pour l'usurpateur Don Miguel, avait consenti à ce que celui-ci établit sur territoire espagnol la base de ses opérations militaires. De son côté, l'Angleterre débarqua des troupes pour protéger Dona Maria et pour s'opposer aux agissements de

[1] Pradier Fodéré, *op. cit.* § 378.

Ferdinand VII, dont le but était d'empêcher l'établissement au Portugal du régime constitutionnel.

On peut faire rentrer ce genre d'intervention dans la catégorie de celles qui ont pour but de se protéger soi-même. La première intervention peut, en effet, être considérée comme illégitime et comme constituant, pour le second intervenant, un danger certain ou une menace directe. Si tel n'était pas le cas, ce dernier ne pourrait pas justifier juridiquement son immixtion dans les affaires d'autrui.

V. — De l'intervention basée sur des motifs d'humanité.

Dans de très nombreuses occasions, des Etats se sont arrogé le droit d'intervenir dans des guerres civiles pour mettre fin à des cruautés qui les ensanglantaient ou pour arrêter des persécutions religieuses. Cette manière de procéder, si elle était admise, aurait pour effet de priver un peuple du droit de diriger ses affaires intérieures comme il l'entend. Il serait, du reste, trop facile aux puissances d'invoquer l'horreur qu'elles éprouvent au spectacle de luttes intestines pour justifier leur immixtion dans les affaires intérieures d'une nation étrangère. Nous ne saurions donc pas admettre la légitimité de ce genre d'intervention.

C'est dans cette catégorie qu'il faut ranger l'intervention de la Grande-Bretagne, de la France et de la Russie, en faveur des Grecs, en 1827, et, dans une certaine mesure aussi, celle qui eut lieu, en 1830, dans la guerre civile qui avait surgi entre la Belgique et la Hollande. Dans les deux cas, l'intervention se justifiait absolument au point de vue de la morale et de la politique, puisque les puissances avaient pour but, d'une part, de soustraire les Grecs à l'oppression des Turcs et, d'autre part, de confirmer l'indépendance du peuple belge. Mais, au point de vue du droit, les Etats contre lesquels ces interventions étaient dirigées auraient été fondés à user de représailles[1].

[1] *Letters by Historicus* (Sir W. Harcourt) on Some Questions of international Law. I The international doctrine of recognition, p. 5.

VI. — De l'intervention ayant pour but de maintenir l'équilibre politique.

Les motifs invoqués pour justifier les interventions de cette nature ne sont pas compatibles avec le principe général que nous avons déjà souvent rappelé, qui consacre d'une façon absolue l'indépendance des nations. L'éventualité de dangers auxquels pourraient donner naissance les changements qui se produisent dans la situation interne d'un Etat, ne serait pas de nature à autoriser les autres Etats à invoquer le droit de propre conservation pour justifier une intervention.

Lorsque les agissements d'un parti sont de nature à menacer d'une manière sérieuse et effective la sécurité d'un Etat étranger, celui-ci a le droit de se défendre et, pour cela, de recourir à une intervention pour laquelle il lui serait loisible de demander l'appui des autres puissances. Une intervention de ce genre, ayant un but purement défensif, ne doit pas être confondue avec celle dont nous nous occupons.

Un exemple des plus frappants de ces interventions illégitimes est celui que présente l'intervention française au Mexique, en 1862. Le gouvernement français n'avait pas d'autre but que d'empêcher l'absorption de cette partie de l'Amérique par les Etats-Unis, de rétablir le prestige de la race latine en Amérique, et d'accroître l'influence de la France au Mexique, en y installant un gouvernement plus sympathique aux intérêts français.

Il prétendait qu'il était urgent de mettre un terme à l'anarchie et à la mauvaise administration des gouvernements mexicains. Par une note du Ministre d'Etat, du 12 février 1866, les Etats-Unis répondirent à ces allégations, qu'ils considéraient comme inadmissible qu'une nation s'arrogeât le droit de corriger les erreurs des autres, sauf dans le cas où elle serait obligée de le faire pour parer à des dangers dont elle serait menacée. Si, en effet, l'on admettait qu'un Etat eût le droit d'intervenir dans les affaires internes d'un autre Etat pour établir un ordre de choses nouveau, en s'attribuant le rôle d'arbitre, on serait obligé de

reconnaître à chaque nation le droit d'intervenir dans les affaires internes de toutes les autres et de décider elle-même de l'opportunité de l'intervention et du moment où elle se produira[1].

§ 21.

De l'intervention indirecte.

Si l'intervention directe n'est pas admissible, ainsi que nous venons de le voir, en revanche, les gouvernements qui désirent mettre fin à une guerre civile, à laquelle un autre Etat est en proie, peuvent toujours agir d'une manière indirecte, soit qu'ils s'inspirent de leurs sentiments de sympathie pour une cause déterminée, soit qu'ils n'aient pas d'autre but que de protéger leurs propres ressortissants.

Nous nous bornerons ici à énumérer et à exposer succinctement les diverses formes que peut revêtir ce genre d'intervention.

Les gouvernements peuvent faire offrir leur *médiation et leurs bons offices* pour mettre fin à la lutte.

En général, ce sont les agents diplomatiques résidant dans le pays déchiré par l'insurrection qui interviendront de cette manière, dans le but de provoquer un échange de vues entre les représentants des deux partis. Une fois ces négociations entamées, ces mêmes agents se chargent de les diriger.

La médiation se produit le plus souvent au moment où va éclater une lutte dont les conséquences doivent nécessairement porter un grave préjudice à la population pacifique. C'est, en gé-

[1] R. F. Seijas, *op. cit.* T. V, p. 74.

néral, le corps diplomatique ou le corps consulaire qui fera collectivement les démarches nécessaires.

Les agents étrangers peuvent agir en pareille matière sans avoir reçu de leur gouvernement une autorisation spéciale et préalable; la mission de paix et d'amitié dont ils sont investis, leur confère de plein droit les pouvoirs nécessaires à cet effet.

C'est aussi, en général, de leur propre autorité que les commandants des navires neutres s'interposent pour rappeler les combattants au respect des personnes et des propriétés des individus pacifiques.

D'autre part, les chefs militaires des partis en lutte sollicitent quelquefois eux-mêmes l'intervention des agents diplomatiques ou consulaires étrangers ou des chefs des forces navales neutres pour entamer des négociations portant sur des conventions, des armistices, des capitulations, etc. Si les dits agents ou chefs militaires n'ont pas reçu de leur gouvernement des instructions contraires, ils accèdent à ces demandes et se chargent de surveiller et de diriger eux-mêmes l'exécution de certaines stipulations.

Les gouvernements peuvent aussi user, auprès du gouvernement régulier en lutte contre une insurrection, de leur *influence morale*, pour obtenir de lui une amélioration de la situation politique des insurgés, lorsqu'ils espèrent faire disparaître de cette façon les causes principales de la rébellion.

C'est ainsi que procéda la France, en 1863, à l'occasion du soulèvement de la Pologne contre la Russie, après s'être assurée de l'approbation et du concours de la Cour de Vienne et du Cabinet de Londres. Les Etats-Unis refusèrent de se joindre à ces trois gouvernements, déclarant qu'ils n'abandonneraient pas leur politique traditionnelle de non-intervention, à moins de nécessité pressante et évidente.

Les puissances ont suivi une ligne de conduite identique à l'occasion de l'insurrection crètoise de 1866. Après avoir assisté pendant toute une longue année à une lutte sanglante des Crètois

contre les Turcs, un certain nombre de puissances occidentales se décidèrent à recourir à une intervention indirecte. La France, l'Autriche, la Prusse, l'Italie et la Suisse insistèrent auprès de la Porte pour qu'elle fît cession de l'île de Crète en faveur du Royaume hellénique. Cette demande ayant été repoussée, les quatre premières de ces puissances, auxquelles vint se joindre la Russie, se préparèrent à faire une enquête sur la situation de la Crète. De leur côté, les Etats-Unis, se plaçant au point de vue général de l'humanité et, sans entrer dans l'examen d'aucune mesure de détail, se bornèrent à implorer la Porte en faveur de la Crète [1].

Lorsqu'un gouvernement inflige des mauvais traitements à des adversaires politiques ou leur fait application de mesures inhumaines, les puissances étrangères sont autorisées à lui faire des remontrances pour l'amener à modifier sa manière de procéder. C'est cette attitude qu'ont prise les Etats-Unis en 1872, à l'occasion de la proclamation par laquelle le gouverneur-général de l'île de Cuba menaçait de mort les insurgés qui seraient pris les armes à la main.

Un troisième mode d'intervention indirecte consiste dans

[1] Voir le compte-rendu de ces négociations dans la *R. D. I.* et de *L. C.* T. I, p. 144 : Chronique du Droit international par G. Rollin-Jacquemyns. Après avoir exposé la situation, l'auteur de cet article se prononce pour le système américain. « La logique exigeait, en effet, dit-il, que l'on commen- « çât par se prononcer entre deux directions générales et absolument contrai- res : reconnaitrait-on ou non, l'insurrection comme consommée ? Question de fait, que nous n'avons ni la mission ni les moyens de résoudre. Une fois l'affirmative ou la négative admise, il restait à s'y conformer en droit. C'est ce qu'ont fait l'Angleterre et les Etats-Unis, en indiquant qu'ils ne reconnaissaient pas l'affranchissement de la Crète comme consommé. Seulement l'Angleterre l'a fait avec une certaine sécheresse, tandis que les Etats-Unis, tout en respectant le droit du passé, ont mis en œuvre, dans un intérêt évident d'avenir et d'humanité, l'arme à la fois la plus légitime et la plus pacifiquement irrésistible : l'opinion publique. Quant aux autres puissances, elles nous paraissent avoir négligé de résoudre la question fondamentale et avoir agi par suite sans aucune règle fixe, demeurant en deçà de leurs droits, si elles prenaient pour point de départ la reconnaissance de l'insurrection, et allant au-delà, si la non-reconnaissance était leur principe. »

l'envoi, sur le théâtre d'une guerre d'indépendance, *d'agents chargés de procurer à leur gouvernement des renseignements* sur la situation respective des partis en lutte et de s'adresser, entre autres, spécialement aux chefs du mouvement révolutionnaire. Seuls les Etats-Unis ont usé jusqu'ici publiquement de ce moyen. Des démarches préliminaires de ce genre sont considérées comme un encouragement indirect donné aux insurgés, par la raison qu'elles démontrent que l'insurrection a pris une importance suffisante pour attirer l'attention des puissances étrangères.

Pour la première fois, en 1817, le gouvernement américain, présidé à cette époque par Monroë, a envoyé une commission de trois membres aux colonies espagnoles insurgées de l'Amérique du Sud. A leur retour de Buenos-Aires, les commissaires présentèrent à leur gouvernement deux rapports concluant à la reconnaissance de l'indépendance de ces colonies [1].

Plus récemment, en 1849, pendant la guerre civile entre l'Autriche et la Hongrie, dont l'issue fut favorable au gouvernement de Vienne, grâce à la coopération de l'armée russe, le Président Taylor a envoyé un commissaire au camp des insurgés hongrois. Cette mission donna lieu à un long débat diplomatique entre la Cour de Vienne et le gouvernement des Etats-Unis. La pièce la plus importante de toute la correspondance échangée à cette occasion est la note du Secrétaire d'Etat, M. Webster, qui porte la date du 21 décembre 1850 [2].

Il ne pourrait pas être question de tenir compte, à l'heure actuelle, des plaintes formulées par un gouvernement contre les *manifestations de la sympathie populaire*, qui se produisent à l'étranger en faveur des insurgés, et qui constituent un moyen d'intervention indirecte très fréquent; il importe même peu que ces manifestations aient été provoquées par des personnes re-

[1] Barros Arana, *Historia general de Chile*, T. XI, p. 542.

[2] Wharton, *op. cit.*, T. I, § 17, p. 188.

vêtues d'un caractère officiel, dans des réunions populaires publiques, par la voie de la presse ou même par des décisions de corps constitués, pour autant, du moins, que ces personnes et ces corps ne sont pas chargés de la direction des affaires étrangères.

Remarquons, à l'appui de cette manière de voir, que lorsqu'un Etat fait une déclaration de neutralité ou de belligérance, il insère presque toujours dans les proclamations lancées à ce sujet, une réserve formelle « en faveur de la libre expression des opinions et des sympathies ». Ceci prouve, qu'en principe, une nation ne peut pas être rendue responsable des manifestations d'opinions émanant de particuliers, même lorsque ces opinions ont un caractère d'hostilité vis-à-vis d'un tiers.

Les gouvernements ont toujours refusé de tenir compte de réclamations diplomatiques qui leur faisaient un grief des démonstrations populaires de sympathie qui se produisent sur leur territoire. Il en est tout spécialement ainsi aux Etats-Unis, où les manifestations de l'opinion publique ne sont soumises par la loi à aucune entrave.

L'intervention indirecte peut aussi consister dans le fait qu'un Etat *accorde l'hospitalité à des réfugiés politiques.*

Tous les pays civilisés accordent aux individus poursuivis pour cause politique le droit d'asile dans les limites de leur territoire, en n'y apportant que les restrictions nécessaires, soit au maintien de la paix sur le territoire de l'Etat voisin, soit à la conservation de leur neutralité, tant que la lutte n'a pas pris fin.

Le gouvernement des Etats-Unis a même soutenu qu'il n'outrepassait pas son droit d'accorder l'hospitalité à des personnes persécutées pour cause politique, en leur fournissant les moyens de transport nécessaires pour se rendre sur territoire neutre. Après la révolution hongroise de 1849, poussé par le sentiment populaire très favorable aux insurgés, il envoya un navire de guerre en Turquie, où s'étaient réfugiés Kossuth et un certain

nombre de ses partisans, pour leur faciliter le passage en Amérique[1].

On peut aussi considérer comme rentrant dans les moyens d'intervention indirecte les mesures prises par les gouvernements étrangers pour parvenir à une *protection efficace de leurs propres ressortissants.*

Jamais un gouvernement ne consentira à avouer qu'il est impuissant à protéger les étrangers résidant sur son territoire contre les injures et les actes d'agression des révolutionnaires; ce serait une démonstration de sa propre faiblesse; de plus, cela risquerait d'amener les Etats, dont les ressortissants sont lésés, à reconnaître au parti insurgé la qualité de belligérant. D'autre part, le seul fait par un gouvernement étranger d'intervenir *manu militari,* pour protéger ses ressortissants contre les exactions des révolutionnaires, serait vu de mauvais œil par l'opinion publique du pays qui subit l'intervention et risquerait de créer au gouvernement de graves complications, à un moment où il a besoin de trouver un appui dans l'ensemble de la population, pour pouvoir luttter efficacement contre l'insurrection.

Il est ainsi évident que l'attitude prise par les puissances étrangères pour protéger leurs nationaux est de nature à exercer une certaine influence sur l'issue de la lutte.

Selon *Pradier Fodéré* [2] le « respect du droit de souveraineté « et de juridiction ne doit pas empêcher les Etats étrangers de « veiller au salut de leurs nationaux. »

Il est donc incontestable que chaque Etat a le droit d'agir de la manière qui lui paraît la plus efficace pour protéger ses nationaux résidant à l'étranger.

Tant que l'Etat étranger « peut attendre et obtenir de l'Etat « qui est en guerre civile ou en révolution, une protection efficace, il se contente des moyens diplomatiques; lorsque ces

[1] Voir plus loin, dans la troisième partie de ce travail, ce qui y est dit du *Droit d'Asile.*

[2] *Op. cit.,* T. I, § 205, p. 349.

« moyens sont insuffisants, il prend les mesures nécessaires « pour protéger lui-même ses nationaux : il masse ses troupes « sur la frontière et envoie ses flottes croiser le long des côtes, « pour punir toute infraction au droit des gens, ou recueillir, au « besoin, ses sujets. L'Etat qui est en guerre civile est tenu de « permettre cette protection et ne peut y voir un acte de guerre, « s'il est incapable de remplir lui-même ses devoirs de protec- « tion envers les sujets étrangers[1]. »

De leur côté, les agents diplomatiques et consulaires des puissances sont très souvent amenés à faire des manifestations collectives et publiques, par exemple à hisser leur drapeau national pour indiquer le lieu de leur habitation et pour prévenir les outrages et les actes de violence de la foule ou des combattants, ou encore, à transmettre au chef supérieur du lieu de leur résidence les protestations de leurs nationaux, relatives aux pertes et dommages qui pourraient être la conséquence de la continuation de la lutte.

Les agents consulaires doivent se borner à prendre de simples mesures de précaution. Il ne rentrerait pas dans leurs attributions de formuler des réserves, ni d'adresser une sommation aux autorités locales, pour les rendre responsables des conséquences de toute lutte violente. Une sommation de ce genre pourrait, en effet, être considérée comme constituant une intervention directe dans les affaires du pays, puisqu'elle comporte une menace de nature à entraver les mesures prises pour leur propre sauvegarde par les autorités dont on réclame l'appui.

[1] *Func-Brentano et Albert Sorel :* Précis du droit des gens, p. 228.

§ 22.

Du droit de représentation.

Le fait qu'une guerre vient à éclater entre deux Etats souverains ne modifie en rien le droit qui leur appartient à tous deux d'envoyer et de recevoir des ambassadeurs, des agents d'une autre catégorie, ou des commissaires, et d'entretenir avec les gouvernements étrangers des relations diplomatiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de ces agents.

L'obligation de recevoir les agents de l'un de ces Etats, ne subit aucune restriction du fait qu'un représentant officiel de l'autre belligérant aurait déjà été accrédité antérieurement auprès du gouvernement de l'Etat neutre. La légitimité des relations diplomatiques est, en effet, basée sur l'égalité et l'impartialité dans la direction qui leur est donnée et non sur la forme choisie pour les entretenir, ni sur des considérations d'opportunité.

Ces principes étant admis, nous allons examiner si une guerre civile qui vient à éclater est de nature à les modifier, en ce qui concerne le gouvernement primitif, ou à créer des droits nouveaux en faveur des insurgés.

Tant que les insurgés n'ont pas été reconnus comme formant une nation indépendante nouvelle, le pays continue à être représenté à l'extérieur par le gouvernement régulier, et les ministres que celui-ci a nommés conservent intégralement leur caractère représentatif. Aucune modification n'est apportée aux relations extérieures, sous cette réserve que les tractations

relatives aux affaires qui ont un caractère de permanence sont ralenties ou suspendues, de manière à ce qu'il n'intervienne une solution définitive qu'après le rétablissement de la paix. Si, cependant, la manière dont les événements se déroulent est de nature à jeter un doute sur la solution à donner à la question de savoir de quel côté se trouve le gouvernement véritable, la prudence la plus élémentaire commandera de suspendre toutes relations diplomatiques avec l'Etat ainsi divisé. Il en sera de même, si le pays est livré à l'anarchie et ne possède pas un gouvernement ayant le caractère de la légalité.

Toutefois, les représentants du gouvernement primitif, qui sont demeurés à leur poste en pays étranger, continuent à y jouir de toutes leurs prérogatives.

En pratique, les différents Etats américains ne se sont pas conformés, pendant le premier quart de ce siècle, à la règle qui prescrit la suspension des relations diplomatiques à l'égard des pays en proie à l'anarchie. Ainsi, en 1823, le Chili est entré en relations à la fois avec les ministres accrédités auprès de lui, soit par le gouvernement de Torre Tagle, soit par celui de Riva Aguero, qui co-existaient au Pérou[1]. Plus tard, en 1835, le gouvernement chilien entra en relations avec le ministre du gouvernement d'Orbegozo, sans tenir compte du fait que le gouvernement de Salaverry, qui siègeait en même temps dans la capitale du Pérou, avait maintenu son propre envoyé[2].

Bello, se fondant sur l'opinion de Grotius, admet qu'un Etat reçoive à la fois l'envoyé du gouvernement légitime d'un pays et celui d'un gouvernement révolutionnaire dans le même pays. Lorsque, disait Grotius, un peuple se trouve partagé entre deux fractions dont les forces sont à peu près égales, et qu'il plane un doute sur la question de savoir lequel des deux partis détient véritablement le pouvoir, on est obligé d'admettre, pour un temps du moins, que ce peuple s'est scindé en deux nations différentes[3].

[1] *Historia del Perù Independiente,* par M. F. Paz Soldan, V 2º, p. 198.

[2] *Historia de Chile,* par Sotomayor Valdez. T. II, p. 78.

[3] *Le droit de la guerre et de la paix,* annoté par Pradier Fodéré. T. I, p. 327.

« Il est bien connu, ajoutait Bello, que, par le fait qu'elle ac-
« cepte un agent diplomatique, une nation ne se porte pas
« garante de la légitimité ou de la permanence de l'Etat qui l'en-
« voie; elle ne reconnaît qu'un simple fait, et les autres nations
« n'auraient pas le droit de lui faire des remontrances à ce sujet,
« tant qu'il n'est pas démontré qu'elle s'est laissé guider par des
« préférences injustifiables [1]. »

Ainsi que nous le verrons, cette opinion n'est pas partagée par la plupart des auteurs plus modernes.

On ne reconnaît, en effet, pas aux rebelles le droit d'accréditer des agents diplomatiques. La réception d'un tel agent constituerait donc, de la part du gouvernement qui le reçoit, une reconnaissance de l'Etat ou du gouvernement qui l'a accrédité [2] et elle serait, par conséquent, l'équivalent d'un acte d'intervention illégitime.

Dès l'instant, par contre, que les rebelles ont été reconnus comme belligérants, il est généralement admis qu'ils peuvent envoyer des agents politiques, ayant pour mission de traiter toutes les affaires relatives aux opérations militaires qui sont la conséquence de la révolution. Ces agents ont les mêmes pouvoirs que les ministres ayant un caractère diplomatique, et jouissent des mêmes immunités que ceux-ci; par contre, il ne sont pas investis du caractère représentatif et ils n'ont pas droit aux honneurs diplomatiques [3].

Ainsi sont écartées toutes les difficultés qui seraient la conséquence d'une décision définitive sur la reconnaissance du gouvernement insurgé; les relations entre les puissances et ce gouvernement ne portent que sur les intérêts de leurs nationaux et du commerce de ceux-ci.

[1] Articles parus dans « *El Araucano* » journal officiel du Chili, en 1835 et 1836, déjà cités.

[2] *Bluntschli*, § 196, p. 139. — *Dudley Field*, art. 118, § 47. — *Calvo*, T. III, § 1323 p. 179.

[3] *Wheaton*, 3e partie, chap. I, § 5.

D'autre part, les agents politiques des insurgés qui ne sont pas reconnus comme belligérants ne sont pas reçus par les gouvernements étrangers et n'entrent pas, même à titre officieux, en relation avec les Chancelleries. Telle a été la manière de procéder admise par le Ministère d'Etat des Etats-Unis, à l'occasion de la révolution chilienne de 1891 [1]. La Chancellerie britannique ne répondit pas non plus aux communications des agents politiques des révolutionnaires chiliens.

Si les révolutionnaires éprouvent le besoin de discuter une question avec le gouvernement contre lequel ils se sont révoltés, ils lui envoient des commissaires ou des parlementaires, mais ceux-ci n'ont aucun caractère international et ils ne sont inviolables que si le dit gouvernement a promis de les respecter. Si les délégués des rebelles se présentent sous la médiation des représentants des puissances étrangères, et si les négociations n'aboutissent pas, les médiateurs sont obligés de protéger leurs personnes. Ils auraient, d'autre part, le droit de fixer le jour où le sauf-conduit que l'on délivre au commencement des négociations cesserait de produire ses effets.

C'est ainsi que procédèrent, en mai 1891, les ministres qui servirent de médiateurs entre les commissaires délégués par les révolutionnaires chiliens et le gouvernement du président Balmaceda.

Lorsque le mouvement révolutionnaire triomphe, le gouvernement nouveau acquiert le droit d'envoyer des ministres ayant un caractère diplomatique; les fonctions de ceux qui avaient été accrédités par l'ancien gouvernement sont suspendues sans toutefois prendre fin *ipso facto*. Au contraire, ils continuent à jouir des immunités et prérogatives qui leur sont propres, tant que le gouvernement auprès duquel ils sont accrédités n'a pas consenti à entrer en relations avec la nouvelle administration.

[1] *Foreign Relations*, 1891, nº 146.

Faisant application de ce principe, le Tribunal de commerce de la Seine, nanti de l'action intentée à Gautreau par le Ministre du Pérou désigné par le gouvernement du dictateur Pierola, décida, le 25 mai 1882, que la mission d'un agent diplomatique en France ne prend pas fin par le seul fait que le nouveau gouvernement a désigné un nouvel agent. Il estimait que, en l'espèce, pour que la situation fût régularisée, il fallait que l'ancien ministre eût présenté ses lettres de rappel et que son remplaçant eût présenté ses lettres de créance [1].

Le seul fait par une puissance d'accréditer un ministre auprès d'un gouvernement étranger ou de recevoir l'envoyé de celui-ci, emporte de sa part la reconnaissance de ce gouvernement. Il en résulte, qu'elle n'accréditera jamais d'agent diplomatique auprès des rebelles, à moins que son but ne soit précisément de reconnaître l'indépendance de ceux-ci.

On ne connaît pas d'autres catégories d'agents diplomatiques à l'exception de ceux que les Etats-Unis ont utilisés quelquefois pour obtenir des renseignements, et dont nous avons parlé ci-dessus au § 21.

Les agents diplomatiques étrangers régulièrement accrédités au moment où les révolutionnaires arrivent au pouvoir, ont le droit de conférer avec les nouvelles autorités, au sujet des affaires concernant leur gouvernement et leurs nationaux. Ces relations ne subsistent cependant que pour les affaires courantes et à titre purement officieux.

En terminant cette partie de notre étude, nous tenons à ajouter encore quelques remarques sur la désignation des consuls étrangers dans les places occupées par les rebelles.

Le fait par un Etat étranger de désigner un consul avec rési-

[1] *J. D. I. P.*, 1883, p. 82.

dence dans une localité occupée par les rebelles et le fait par celui-ci de demander l'exéquatur aux autorités du parti insurgé, impliquent déjà, par eux-même, la reconnaissance de ces autorités; en effet, dans les lettres de provision, on est tenu de donner à ces autorités les titres qu'elles se sont attribués.

Au commencement de ce siècle, le gouvernement du roi de France, voulant éluder cette difficulté, et désirant cependant pourvoir à la protection des intérêts commerciaux français dans l'Amérique du Sud, imagina d'envoyer aux nouvelles républiques qui venaient de s'affranchir de la domination espagnole, des fonctionnaires portant le titre d'*Inspecteurs généraux du commerce français,* auxquels il avait délivré des pouvoirs irréguliers, ne portant que la signature du Ministre des affaires étrangères [1].

Les consuls qui avaient obtenu l'exéquatur avant la révolution continuent à remplir leurs fonctions en vertu de l'exéquatur obtenu de l'ancien gouvernement, alors même que le lieu de leur résidence vient à être occupé par les rebelles. On applique dans ce cas, par analogie, les mêmes règles que dans celui où un territoire vient à changer de souverain; l'exéquatur accordé par l'ancien souverain reste valable à l'égard du successeur.

Cette manière de procéder a trouvé son application pendant la guerre de sécession, jusqu'en 1863. A cette époque le gouvernement sudiste déclara qu'il ne communiquerait plus directement avec les consuls auxquels il n'aurait pas accordé lui-même l'exéquatur.

Le gouvernement anglais, spécialement visé par cette décision, ne voulut pas s'engager dans la discussion de cette question de droit; suivant l'exemple des autres gouvernements

[1] Le Chili consentit à entrer en relations avec l'inspecteur envoyé sur la côte du Pacifique, M. Chaumette de Fosses; le Pérou, par contre, refusa de lui reconnaître aucun caractère officiel.

européens, il ne changea pas la résidence de ses consuls, mais il leur interdit d'entretenir avec les autorités sudistes aucune relation officielle[1].

Lorsque les insurgés n'ont pas été reconnus comme belligérants, les consuls sont tenus d'éviter tous actes qui pourraient être considérés comme donnant des indications sur la ligne de conduite que le gouvernement dont ils dépendent a l'intention d'adopter. Le blocus, par exemple, ne pouvant être ordonné que par des belligérants, si les commandants de navires insurgés viennent à le proclamer, les consuls protesteront contre la notification qui leur en est faite, ce qui impliquera de leur part un refus péremptoire de reconnaître la légitimité de cet acte.

Jusqu'à ce jour, on n'a jamais vu un gouvernement accorder l'exéquatur à des consuls envoyés par les autorités révolutionnaires. Cependant, en 1865, le gouvernement de Maximilien, que les Etats-Unis ne reconnaissaient pas comme légitime, délégua, dans certains ports de la République voisine, des agents commerciaux chargés de légaliser les factures et autres documents destinés au Mexique. Le fait par les Etats-Unis d'avoir admis cette manière de procéder n'a jamais été considéré comme constituant une reconnaissance du gouvernement impérial.

[1] Calvo, *op. cit.*, § 1447.

§ 23.

Du cérémonial maritime.

Des difficultés ont quelquefois surgi au sujet du salut prescrit par le cérémonial maritime, lorsque les rebelles sont en possession d'une partie du littoral ou lorsque leurs navires entrent dans des ports neutres.

Ces difficultés proviennent principalement de ce que, en temps ordinaire, le salut échangé entre les navires et les places fortes ou forteresses est considéré comme un *salut international;* il est réputé échangé de nation à nation, et il est envisagé comme constituant un hommage à la souveraineté territoriale. Il y a lieu, en effet, de faire une différence entre ce genre de salut et le *salut personnel*, que les commandants de navires échangent entre eux, lorsque des navires de guerre ou des escadres se rencontrent en pleine mer.

La solution de cette question présenterait des difficultés plus grandes encore si, au lieu d'admettre que le salut au pavillon de guerre n'est qu'un simple acte de politesse à l'égard des navires et de leurs officiers, on venait à soutenir qu'il constitue une véritable démonstration d'amitié à l'adresse d'un gouvernement ami [1].

Si nous nous en tenons à la distinction que nous venons de faire entre le salut international et le salut personnel, nous sommes disposés à admettre l'obligation pour les navires neutres d'échanger le salut avec les navires rebelles. Dans ces conditions, cet échange du salut ne serait pas de nature à faire pré-

[1] Sig. Weiss. *Code de droit maritime international.* Ch. VI, § 178, p. 116.

sumer que le gouvernement neutre reconnaît la légitimité de la commission délivrée au commandant du navire rebelle par les autorités dont il dépend [1].

Si l'on admet que le salut a, au fond, le caractère d'un hommage au pavillon national et d'un acte de courtoisie vis-à-vis des autorités qui exercent *de facto* la souveraineté territoriale, on en arrive à la conclusion que les navires étrangers doivent le salut au pavillon national arboré par les rebelles dans les ports qu'ils détiennent. L'emploi de la force militaire est, en effet, la démonstration immédiate la plus complète de cette souveraineté.

Par contre, on peut se demander ce qu'il y aurait lieu de faire lorsque des navires appartenant à des rebelles non reconnus comme belligérants arrivent dans des ports neutres. L'échange du salut international ne pourrait-il pas être considéré comme une sorte de reconnaissance, de la part des autorités neutres, de la légitimité de l'autorité qui a succédé au gouvernement régulier ?

Certains auteurs ont voulu rechercher la solution à donner à cette question dans les règles établies pour constater le caractère des navires de guerre qui ont été résumées comme suit par M. le professeur Arias [2].

« La preuve de la nationalité et du caractère d'un navire de « guerre résulte du pavillon dont il fait usage et de la flamme « qu'il arbore au haut du mât, ainsi que des déclarations faites « sous parole d'honneur par le commandant, portant sur la « mission qu'il remplit et sur les instructions reçues de son sou- « verain.

[1] Les navires anglais, commandés par le contre-amiral Hotam, échangèrent, en 1891, à Iquique, le salut avec les navires rebelles chiliens commandés par le capitaine Montt. Par contre, le gouvernement américain désapprouva la manière de procéder de son chef d'escadre, qui avait agi de même à l'égard des navires brésiliens insurgés commandés par l'amiral Mello, qui stationnaient à l'entrée de la baie de Rio-Janeiro.

[2] Arias. *Lecciones de Derecho Maritimo.* Lima 1876, LXII, p. 119.

« Le pavillon et la flamme sont, il est vrai, des emblèmes « visibles dont on peut abuser. Mais, lorsqu'ils sont arborés en « les *assurant* d'un coup de canon, la loyauté militaire est leur « meilleur garant. On peut également exiger comme preuve la « parole d'honneur du capitaine. Mais, quelle que soit la situa- « tion d'un navire de guerre, la première de ces preuves doit « être considérée comme suffisante. »

Ces règles sont sans doute suffisantes pour distinguer les navires de guerre des corsaires et des pirates, mais il nous paraît difficile de découvrir quels rapports elles ont avec la question que nous discutons, qui est de savoir si le salut doit être rendu au pavillon des navires de guerre rebelles.

C'est de la manière de procéder des nations maritimes que nous déduirons une théorie générale.

Pendant la guerre de sécession, le croiseur *Sumter,* appartenant aux Confédérés, étant arrivé à l'île de Curaçao, y fut reçu par les autorités néerlandaises de cette colonie, et les autorités du port lui rendirent les honneurs réservés aux navires de guerre, le commandant ayant affirmé sur l'honneur avoir reçu du gouvernement confédéré une commission en due forme. Le secrétaire d'Etat des Etats-Unis, M. Seward, protesta contre la faveur ainsi accordée à un navire rebelle et il s'efforça de démontrer que le *Sumter* aurait dû être soumis au même traitement qu'un corsaire. Le cabinet néerlandais répliqua qu'il avait reconnu aux insurgés la qualité de belligérant, qu'ils étaient ainsi mis au bénéfice du droit de la guerre, et que, par conséquent, leurs navires devaient être traités comme ceux des escadres régulières. La question du salut au pavillon n'a donc pas été discutée à cette occasion, d'une manière spéciale.

De son côté, le gouvernement britannique suivit la même ligne de conduite à l'égard du *Sumter,* lorsqu'il se présenta à la Trinité, et vis-à-vis des autres navires sudistes, lorsqu'ils se présentèrent dans les ports, soit des Iles britanniques, soit des colonies. Il fit cependant une réserve expresse et donna l'ordre de refuser le salut au pavillon de tous ces navires. Il motiva sa

décision en disant que l'indépendance des Confédérés n'ayant pas été reconnue, ils n'avaient pas le droit d'exiger le salut au pavillon. D'autre part, la reconnaissance des insurgés comme belligérants ne saurait pas avoir d'autre effet, en ce qui concerne leurs navires, que de leur accorder l'immunité de la juridiction territoriale [1].

Le gouvernement russe, qui n'avait pas reconnu les insurgés comme belligérants, donna, avec plus de raison encore, l'ordre « de ne pas saluer le pavillon des navires de guerre appartenant « aux Séparatistes » [2].

Ce sont ces dernières manières de procéder qui paraissent les plus correctes. Nous en arrivons donc à cette conclusion que les navires appartenant à des insurgés n'ont pas le droit d'exiger le salut.

[1] *Papers relating to the Treaty of Washington.*
[2] *Ibid.*

TROISIÈME PARTIE

DE LA NEUTRALITÉ

---

§ 24.

Des lois fondamentales réglant les relations entre nations souveraines [1].

Chaque Etat a le droit de déterminer, en temps de paix, la nature et l'étendue des relations qu'il veut entretenir avec les puissances étrangères; il est même autorisé à montrer à une ou à plusieurs de celles-ci des préférences spéciales, bien que se trouvant avec toutes sur le pied de la plus parfaite amitié.

Aussitôt, par contre, qu'une guerre a éclaté, ce droit des tiers subit des restrictions ; ils n'ont plus la faculté d'accorder à l'un des combattants des faveurs spéciales, pour les refuser à l'autre.

Cet état de choses nouveau a donné naissance à un principe également nouveau, celui de la *neutralité*, qui, dans sa forme rudimentaire et primitive, se résume dans l'obligation d'obser-

[1] Hall, *op. cit.* § 108 et suiv. — Halleck, *op. cit.* Ch. XXIV.

ver l'impartialité la plus complète à l'égard des deux nations belligérantes.

Les développements donnés à ce principe par les publicistes du XVIIIe siècle, puis par la cour suprême des Etats-Unis au commencement du XIXe, ont amené un double résultat. Tout d'abord, on n'admet plus que, pour justifier les entraves apportées au commerce des neutres, les belligérants puissent invoquer le prétexte d'une nécessité qui s'imposerait à eux. En second lieu, on admet que les neutres sont tenus, non seulement de s'abstenir d'aider à l'un ou l'autre des belligérants, mais encore de veiller, dans certaines limites, à ce qu'aucun préjudice ne leur soit porté par des actes émanant de personnes sur lesquelles le neutre a un droit de contrôle.

Ce dernier principe dérive directement de la responsabilité internationale, qui est, elle-même, une des conséquences de la souveraineté territoriale.

En effet, les gouvernements se réservent le droit exclusif d'apprécier les actes qui s'accomplissent dans les limites de leur territoire et, le cas échéant, de les empêcher, et, sous aucun prétexte, ils n'admettent l'intervention d'un pouvoir étranger. Il en résulte qu'ils prennent implicitement l'engagement de mettre obstacle à tous actes auxquels l'un des belligérants pourrait se livrer, sur territoire neutre, au détriment de l'autre. Si des actes de ce genre viennent néanmoins à se produire, on est fondé à admettre que cela n'a pu avoir lieu qu'ensuite d'une tolérance du gouvernement neutre, qui est ainsi venu en aide à celui des belligérants auquel les dits actes ont profité.

La responsabilité de l'Etat neutre est encore plus fortement engagée, lorsque ce sont ses propres ressortissants qui se sont livrés aux actes incriminés et, dans ce cas, le gouvernement pourrait être considéré comme ayant volontairement consenti à la violation de sa propre neutralité. Il y aurait cependant lieu de faire exception à ce principe dans le cas où il s'agirait d'actes demeurés secrets, que le gouvernement n'aurait pas pu découvrir par les moyens ordinaires d'investigation dont il dispose.

Comme cette responsabilité découle de la souveraineté territoriale de Etat, il en résulte qu'elle doit se restreindre aux faits qui se produisent sur son territoire; il n'a pas à se préoccuper de ce qui se passe en dehors de ses frontières, et ne saurait, par conséquent, pas être rendu responsable de la conduite de ses propres ressortissants, lorsque ceux-ci ont quitté son territoire, quel que soit du reste le degré d'hostilité des actes auxquels ils se sont livrés à l'égard des belligérants. Il en serait de même pour des étrangers qui auraient fait leurs préparatifs en pays neutre, mais qui ne se seraient livrés à des actes d'exécution qu'après avoir franchi la frontière. Dans ces deux cas, c'est au belligérant lésé à réprimer lui-même les actes qui lui portent préjudice.

La limitation de la responsabilité de l'Etat neutre a comme corollaire le droit des belligérants de restreindre le commerce qui se fait avec le dit Etat, pour autant, du moins, que ce commerce risquerait de nuire aux opérations militaires entreprises.

Il importe de faire remarquer ici la différence fondamentale qui existe entre les actes émanant des Etats eux-mêmes et ceux qui ne peuvent être imputés qu'à des individus personnellement. Les premiers ont pour but de causer un préjudice à l'un ou l'autre des belligérants. Les seconds n'ont en général été accomplis que dans l'intention de faire une affaire, et ne deviennent préjudiciables que par leurs conséquences.

Les relations auxquelles la neutralité donne naissance peuvent donc se diviser en deux catégories bien distinctes.

La première comprend les relations entre Etats souverains. Nonobstant l'état de guerre, les belligérants restent tenus de respecter la souveraineté du neutre, tandis que celui-ci doit rigoureusement s'abstenir de prêter aucune aide, tant indirecte que directe, aux nations en lutte; il doit en outre prendre toutes les mesures propres à mettre obstacle à ce que d'autres Etats ou des particuliers viennent en aide à l'un des belligérants par des actes préparés sur son propre territoire.

La sanction des contraventions commises par les neutres à ces obligations est du ressort du droit des gens.

Dans la seconde catégorie rentrent les relations entre les Etats belligérants et les particuliers neutres. La liberté d'action n'est limitée par aucun lien obligatoire réciproque. Les particuliers, en effet, n'ont de devoirs que vis-à-vis de leur propre souverain, et les actes auxquels ils se livrent, même avec l'intention de nuire à l'un des belligérants, ne constituent à leur charge une faute, que s'ils viennent à engager la responsabilité de la nation sur le territoire de laquelle ils ont été accomplis. D'autre part, le droit des gens n'impose aux belligérants des obligations que vis-à-vis des personnes qui relèvent de ce droit ; c'est la pratique internationale qui indique les moyens de répression applicables aux agissements des individus neutres. En pareil cas, ce sont les tribunaux internes qui sont compétents pour statuer, et une intervention diplomatique ne serait admissible que dans les cas de déni de justice ou de sévérité excessive.

Ceci dit, nous allons examiner quelle application on fait de ces principes généraux aux relations internationales auxquelles les guerres civiles donnent naissance.

§ 25.

De l'application aux insurgés belligérants des règles de la neutralité.

L'une des conséquences les plus importantes du fait que les insurgés ont été reconnus comme belligérants, consiste en ce que l'on fait appliquation à la lutte civile des règles admises en matière de neutralité, dans les guerres entre nations souveraines.

Le seul fait de la reconnaissance a pour effet de donner à la lutte le caractère de *guerre civile internationale*, ainsi dénommée pour la distinguer de la simple insurrection ou *guerre civile interne*, dont les auteurs ne sont pas au bénéfice de la reconnaissance.

Pendant toute la durée des hostilités, les insurgés reconnus comme belligérants sont considérés, bien que d'une manière temporaire seulement, comme détenant le pouvoir souverain, pour tout ce qui concerne les opérations militaires. En revanche, ainsi que nous l'avons vu plus haut, le gouvernement régulier n'encourt plus aucune responsabilité pour les actes qui se produisent dans les limites du territoire occupé par les rebelles. Il jouit, à l'égard des puissances maritimes, d'une plus grande liberté d'action pour entraver le commerce régulier que les neutres entretiennent avec les ports détenus par les insurgés [1].

Avant d'examiner en détail la situation des insurgés reconnus comme belligérants à l'égard des neutres, nous exposerons les principes fondamentaux des règles applicables aux insurgés qui n'ont pas été mis au bénéfice d'une déclaration de belligérance.

§ 26.

De la neutralité à l'égard des insurgés non-reconnus comme belligérants.

Tant qu'une révolution ne sort pas du domaine du droit interne, les nations étrangères se bornent à suivre la marche des événements, de manière à être prêtes à prendre, en temps opportun, les mesures qu'elles estiment être de nature à sauve-

[1] Note to Dana's Wheaton, § 23.

garder leurs intérêts; pendant cette période, elles continuent à entretenir avec le gouvernement légitime leurs relations habituelles d'amitié et de commerce. Ce serait, par conséquent, faire un emploi faux du terme de neutralité que de dire que les puissances doivent rester neutres entre un gouvernement en plein exercice de la représentation nationale et les insurgés qui luttent contre lui.

Cependant, le fait qu'une révolution éclate dans un pays a pour conséquence d'apporter des modifications aux rapports existant entre ce pays et les autres nations.

Il peut arriver, en effet, que le gouvernement attaqué use, pour lutter contre la révolution, de mesures violentes qui rentrent dans ses compétences, en vertu de sa souveraineté territoriale, par exemple en fermant certains ports occupés par les révolutionnaires, ce qui ne peut se faire sans porter un certain préjudice au commerce étranger. Dans ce cas, les puissances ne peuvent plus ignorer en fait l'état de révolution, et elles sont obligées d'en prendre acte. En vertu du principe de non-intervention, elles devront cependant s'abstenir de s'immiscer dans les affaires internes du pays dans le territoire duquel la révolution a éclaté.

Cette situation spéciale entraîne des conséquences qui peuvent se résumer comme suit :

Les insurgés ne doivent être considérés, ni comme des criminels de droit commun, ni comme des pirates ou des bandits. Le gouvernement titulaire ne serait, par conséquent, pas en droit de demander aux puissances de joindre leurs forces militaires ou navales aux siennes pour les combattre. Les puissances devraient de plus se refuser à livrer au gouvernement les insurgés qui se sont réfugiés sur leur territoire ou qui ont cherché un asile sur leurs navires de guerre. D'autre part, les navires appartenant aux insurgés ne pourraient pas être accueillis dans les ports étrangers de la même façon que ceux appartenant à une nation amie; toute hospitalité doit leur être péremptoirement refusée.

Un grand nombre d'autres actes encore pourraient revêtir le caractère d'une intervention directe et seraient, par conséquent, interdits aux puissances étrangères. La variété en est si grande qu'il est impossible de les déterminer d'avance et de fixer des règles précises à leur égard. Les circonstances seules peuvent, dans chaque cas, fournir les indications nécessaires pour trancher les questions qui se présentent.

En réalité, il existe, entre l'état de paix complète et celui de neutralité résultant de ce que la qualité de belligérant est reconnue aux insurgés, un état intermédiaire, pendant la durée duquel les puissances *ont connaissance de l'insurrection*. Pendant cette période, les puissances étrangères doivent, conformément au principe de non-intervention, s'abstenir de toute ingérence dans les affaires internes du pays en proie à une lutte civile.

L'existence de cet état intermédiaire a été démontrée d'une façon évidente par ce qui s'est passé, en avril 1885, lors de la capture du brigantin *Ambrose Light* par la canonnière américaine *Aliance*. Le premier de ces navires se disait commissionné par Pedro Lara, agissant en vertu de pouvoirs qui lui avaient été conférés à cet effet par le gouvernement révolutionnaire de la Colombie. Celui-ci, qui avait pris possession de plusieurs ports colombiens, avait entrepris le blocus d'autres ports occupés par le gouvernement légitime, mais les titres qu'il invoquait ne furent pas reconnus comme suffisants par le gouvernement américain.

Le juge Brown, appelé à se prononcer sur la légititimité de cette capture, déclara, entre autres, qu'à défaut de reconnaissance des insurgés par le gouvernement colombien ou par celui d'une autre nation, et vu l'absence de toute constatation officielle de l'état de guerre en Colombie, la commission donnée au brigantin par les autorités révolutionnaires était nulle et de nulle valeur aux yeux de la loi internationale. Le juge ne prononça cependant pas de condamnation par le motif que, postérieurement à la capture, les Etats-Unis ont reconnu l'état de guerre.

Se basant sur ce qui s'était passé à cette occasion, le solicitor du Ministère d'Etat des Etats-Unis publia les opinions émises par plusieurs auteurs sur cette question, en les accompagnant d'un commentaire destiné à établir la distinction faite entre l'état de guerre civile internationale et celui de guerre civile interne ou simple insurrection. « Le gouvernement des Etats Unis, dit ce « commentaire, avait en fait constaté *l'état d'insurrection* des « forces qui ont combattu, en avril dernier, contre celles du gou- « vernement titulaire de la Colombie, mais, en même temps, il « avait expressément refusé de leur reconnaître la qualité de « belligérant [1]. »

Cette distinction est absolument justifiée en droit. En effet, ainsi que nous l'avons vu plus haut, ce n'est qu'à dater du moment où les insurgés sont mis au bénéfice de la qualité de belligérant que la situation subit des modifications profondes, la reconnaissance ayant pour principal effet de placer les insurgés sur le même pied que le gouvernement légitime. Les navires des deux partis en lutte ont donc accès dans les ports appartenant à des nations neutres. D'autre part, les gouvernements étrangers ne sauraient reconnaître aux insurgés la qualité de belligérant, que lorsque le mouvement révolutionnaire persiste depuis un certain temps et lorsqu'il a acquis une certaine puissance. Lorsque ces conditions sont remplies, la reconnaissance est rendue publique au moyen d'une déclaration de neutralité.

Dans les prochains paragraphes, nous verrons qu'il se présente de nombreuses complications au sujet de la manière de procéder à l'égard des insurgés non reconnus comme belligérants, et nous exposerons les solutions le plus généralement admises.

[1] Voir dans Wharton, *op. cit.*

§ 27.

De la situation des navires insurgés.

Dans un grand nombre de cas, on a été amené à discuter la ligne de conduite que les puissances doivent suivre à l'égard des insurgés non reconnus comme belligérants, à l'occasion de la rébellion de navires de guerre, soit que ceux-ci se soient révoltés pour se mettre à la disposition d'une insurrection déjà existante, soit qu'ils aient donné le signal de la rébellion, soit que des insurgés aient armé en guerre des navires marchands. La situation spéciale de ces navires fait l'objet de règles particulières, dont l'étude présente beaucoup d'intérêt, tant en raison de la fréquence de cette situation, qu'en raison aussi de l'influence que ces insurrections maritimes peuvent exercer sur le commerce régulier des étrangers.

Avant d'entreprendre l'examen de ces règles, nous exposerons cependant encore quelle est l'origine juridique des questions à résoudre.

A partir du moment où ils se sont révoltés, les navires de guerre appartenant aux insurgés cessent *ipso facto* d'être au bénéfice de la commission qui leur avait été donnée par le gouvernement, comme à tous les agents de la force publique nationale ; ils n'ont plus même le droit de porter le pavillon national. A plus forte raison, les navires marchands, armés en guerre, ne bénéficient pas non plus de la protection attachée à l'usage de ce pavillon. D'autre part, un navire ne pourrait pas traverser l'océan sans pavillon. L'obligation de porter un pavillon a été établie par les nations dans le but de sauvegarder la liberté de la

navigation. Elle consacre la très ancienne habitude des navires marchands de porter une enseigne ou un pavillon pour indiquer quel en est le propriétaire. En même temps, a été introduite l'obligation pour le commandant du navire d'être porteur de la patente de navigation, c'est-à-dire d'un certificat émanant des autorités du pays dont il relève.

Les navires de guerre portent aussi le pavillon national comme signe visible de leur nationalité; la parole d'honneur du commandant et l'exhibition de sa commission sont considérées comme établissant suffisamment que le navire a le droit de faire usage de ce pavillon.

Seul, le souverain effectif d'un pays a le droit d'accorder des patentes ou des commissions.

C'est pour cette raison que, même à une époque où le droit international était bien éloigné d'avoir atteint son développement actuel, on refusa à Jacques II, prince détrôné d'Angleterre, le droit d'accorder des lettres de marque pour combattre les partisans de Guillaume III, bien que plusieurs puissances lui reconnussent encore la qualité de souverain *de jure*. C'est ainsi aussi que les Espagnols considérèrent comme des pirates les corsaires commissionnés par Don Antonio de Portugal, parce que celui-ci était dépossédé [1].

Soit que l'on se place au point de vue de l'intérêt général, soit que l'on envisage plutôt l'intérêt spécial du navire, on ne saurait mettre en doute le très grand avantage qu'il y a à ce que chaque navire soit rattaché à un pays bien déterminé. La raison en est que le navire des actes duquel aucun pays ne serait responsable, risquerait de ne pas se considérer comme tenu d'observer les règles du droit maritime imposées à tous ceux qui utilisent l'océan, bien commun à tous les peuples. D'autre part, ce même navire ne serait pas assuré de trouver, en cas de besoin, la protection qui lui est indispensable [2].

[1] Phillimore. T. I, ch. XX, § CCCLXII.
[2] Calvo. *Op. cit.*, T. I, § 388. p 521.

Les navires rebelles n'ayant pas le droit d'arborer le pavillon national, dont l'usage n'appartient qu'aux navires qui se soumettent aux ordres du gouvernement légitime, on en arrive à se demander quelle est leur situation au point de vue du droit international. Devra-t-on les considérer et les traiter comme des pirates ?

Ceci nous amène à dire ici ce qu'il faut entendre par actes de piraterie et à examiner quelle en est la nature juridique.

Sont qualifiés *actes de piraterie* les attaques dirigées en pleine mer contre des navires, *animo furandi*, quelles que soient les circonstances qui accompagnent ces attaques, par exemple, un assassinat ou des injures personnelles [1].

Les pirates ou forbans rentrent dans la catégorie des *hostes humani generis*. Ce sont des gens qui, sans reconnaître aucune autorité autre que la leur propre, parcourent les mers pour se livrer à toutes sortes d'actes de déprédation, pillant, en temps de paix, comme en temps de guerre, les navires de toutes nationalités, sans faire d'autres distinctions que celles qui leur paraissent utiles pour s'assurer l'impunité [2].

Toute autre définition qui prendrait pour base le défaut d'autorisation, de patente ou de commission émanée d'un prince ou d'un gouvernement responsable serait de nature à induire en erreur ; elle fournirait à tort un argument en faveur de la prétention qu'élèvent les pouvoirs intéressés de faire poursuivre les navires appartenant à des insurgés par les forces navales de toutes les nations civilisées.

Pour éviter d'assimiler à ces actes d'autres actes qui leur ressemblent, tout en étant de nature bien différente, on admet d'une façon générale que, pour qu'un acte doive être qualifié piraterie, il doit remplir les conditions suivantes [3] :

1° Les actes de piraterie sont accomplis dans des circons-

[1] Phillimore. *Op. cit.*, T. I, ch. VX, § CCCLVI.

[2] Ortolan. *Diplomatie de la mer*, Liv. 2me, ch. XI.

[3] Dana. Note to Dana's Wheaton.

tances telles qu'il serait impossible d'en rendre responsable aucun Etat.

2° Le but que poursuivent les pirates est de nature purement privée et n'a rien de politique.

De la première de ces deux conditions découle la conséquence que si un acte de déprédation est commis par un navire duement autorisé, l'obligation d'accorder une réparation incombe à l'Etat qui a délivré le permis de naviguer. Si un assassinat a été commis par un individu appartenant à l'équipage d'un navire porteur de ce permis, l'action tendant au châtiment du coupable doit être engagée conformément aux lois du pays auquel ce navire appartient. Si, au contraire, quelques individus dont la nationalité n'est peut-être pas connue s'emparent d'un navire et parcourent l'océan en se livrant au pillage, ils cessent d'être placés sous le contrôle d'aucun pays, ce qui a pour effet de faire disparaître la responsabilité de l'Etat auquel ce navire appartenait, vis-à-vis des autres nations. Il en est de même, si un équipage vient à s'emparer d'un navire, après avoir assassiné ou séquestré le capitaine; l'autorité légitime n'existant plus, les coupables deviennent justiciables de la juridiction internationale.

La seconde des conditions que nous avons mentionnées ci-dessus a pour conséquence que l'on ne saurait absolument pas faire rentrer dans la catégorie des pirates les individus qui ont été engagés dans l'unique but de combattre le gouvernement d'un seul Etat et qui n'ont nullement l'intention de porter atteinte d'une façon générale à des droits privés. Pour établir d'une façon complète le bien-fondé de cette manière de voir, il suffit de faire remarquer que si ces individus venaient à atteindre le but dont ils poursuivent la réalisation, c'est-à-dire s'ils parvenaient à substituer au gouvernement légitime de leur pays un nouveau gouvernement issu de la révolution, ils obtiendraient tous les droits et les prérogatives qui appartiennent aux nations souveraines, tandis que les pirates ne pourront, en aucune circonstance, acquérir une telle situation.

Ceci admis, nous sommes en droit de conclure que les navires insurgés ne sont en aucune façon assimilables aux pirates et que, par conséquent, il ne peut être question de leur faire application des peines attachées au délit international de piraterie.

C'est en vain que l'on objecterait que, vu l'absence de toute reconnaissance de leur qualité de belligérant, les insurgés ne seraient pas fondés à demander d'être mis au bénéfice des privilèges découlant des lois de la guerre. Les actes des insurgés ne constituent, en effet, nullement des attaques contre la sûreté des Etats, ni contre l'ordre général de l'océan, tel qu'il est établi par le droit des gens. « Leur but est, non le pillage de tous les « navires indistinctement, mais l'affaiblissement du commerce « du pays contre lequel les insurgés se sont révoltés[1] ».

Malgré tout, on a prétendu quelquefois faire rentrer dans la catégorie des pirates, au point de vue du droit des gens, certains navires insurgés dont la situation présentait quelques particularités. Dans une note du 21 novembre 1863, M. Seward, secrétaire d'Etat des Etats-Unis, a soutenu qu'il fallait considérer comme pirates les navires qui, comme les croiseurs sudistes et entre autres l'*Alabama,* étaient porteurs de commissions délivrées par les autorités d'un parti insurgé, tant que celui-ci ne détient aucun port.

Cette manière de voir n'est cependant pas admissible. En effet, la circonstance qu'un Etat ne possède pas de port ne saurait le priver du droit de concéder l'usage de son pavillon national aux navires qui, en principe, seraient fondés à le demander. Il est incontestable, par exemple, que bien que ne possédant aucun port maritime, la Suisse aurait la faculté d'autoriser l'usage du pavillon helvétique sur l'océan[2].

Il n'existe pas de motif de ne pas faire application du

[1] Wharton dans l'*Albany Law Journal*, trad. dans le *J. D. I. P.*, 1885, p. 661.

[2] Calvo, T. I, § 2427, p. 533. — Pascuale Fiore, T. I, p. 375. — Travers Twiss, T. I, § 197, p. 304.

même principe aux insurgés qui se trouvent dans la même situation, et leurs navires ne sauraient, par conséquent, pas être considérés comme des pirates.

De son côté, le professeur péruvien Arias[1], soulève une autre question : « Prenons, dit-il, le cas d'un navire armé à l'étranger, « qui, sous pavillon étranger, se dirigerait vers les côtes d'un « Etat, dans le but d'y débarquer des articles de guerre et d'en- « treprendre une expédition destinée à y faire éclater une « guerre civile. Si ce navire venait à être capturé dans les eaux « du pays auquel il destine sa cargaison, au moment où il vient « d'atteindre son but, pourrait-on le considérer et le traiter « comme un pirate ? »

A l'appui de l'affirmative, M. Arias fait valoir la gravité de ces actes et de leurs conséquences, à laquelle vient s'ajouter la circonstance qu'il ne serait pas possible d'en faire remonter la responsabilité à la nation dont le navire a arboré le pavillon. Il fait cependant une distinction, en ce qui concerne la manière de punir les personnes engagées dans une entreprise de ce genre. Selon lui, le capitaine et l'équipage du navire doivent suivre le sort du navire lui-même et subir le traitement réservé aux pirates ; par contre, les ressortissants de l'Etat envahi, qui sont demeurés étrangers à la direction même du navire, seraient justiciables de la juridiction territoriale.

Lorsque, en 1850, dit M. Arias, le vapeur américain la *Créole* quitta la Nouvelle-Orléans, ayant à son bord le général Lopez et son corps, qui partaient pour Cuba, le gouvernement des Etats-Unis considéra tous les participants à cette expédition comme étant hors la loi, et, de son côté, lord Brougham, parlant à la Chambre des Lords anglaise, les traita *d'exécrables pirates*.

Avant de formuler notre opinion, rappelons encore rapidement ce qui s'est passé à l'occasion de l'expédition du vapeur anglais le *Talisman*. Parti d'un port européen, avec un

[1] *Lecciones de Derecho Maritimo,* LXIII, p. 134.

chargement caché d'armes et de munitions, ce navire était arrivé à Talcahuano, port du Chili; de là il fut expédié pour Vancouver. On avait fait aux autorités chiliennes une déclaration portant que son chargement se composait de machines. Au commencement de son voyage, il entra dans un port non ouvert au trafic, pour y embarquer un certain nombre de révolutionnaires péruviens. Peu de jours après, en octobre 1874, ce navire entra dans le port péruvien de Pacasmayo, mais les autorités mirent obstacle au débarquement des participants à l'expédition. Quelque temps après, ce bateau ayant rebroussé chemin, fut capturé par un navire de guerre péruvien, mais il avait déjà réussi à débarquer tous les révolutionnaires et ceux-ci avaient proclamé l'insurrection.

Dans une note à la légation anglaise, le gouvernement péruvien fit valoir les griefs suivants pour démontrer que le *Talisman* était un navire pirate. Bien que naviguant sous la protection du pavillon d'une nation amie, le *Talisman* avait transporté clandestinement des armes et autre matériel de guerre destinés aux révolutionnaires péruviens; de plus il naviguait avec des papiers falsifiés; enfin il s'était attaqué aux autorités péruviennes et avait capturé une embarcation appartenant à l'Etat.

La légation britannique répondit qu'elle porterait ces faits à la connaissance du commandant des forces navales britanniques, en lui demandant de capturer ce navire.

Plus tard le *Talisman* fut confisqué en vertu d'une sentence des tribunaux péruviens, qui se bornèrent à l'assimiler aux rebelles et à le traiter comme tel, c'est-à-dire à punir du bannissement le capitaine et le personnel de l'équipage, bien que le Procureur de la république eût requis contre eux les peines réservées aux pirates[1].

Nous envisageons la manière de voir admise par les juges péruviens comme parfaitement justifiée. Nous considérons, en effet, comme condamnable à un haut degré, la conduite d'un com-

[1] *La Gaceta Judicial*, Lima, T. V et VI.

mandant de navire, qui, cédant à l'appât d'un gros bénéfice, se met à la disposition des révolutionnaires, tandis que ceux-ci agissent sous l'impulsion de la passion politique, qui peut parfaitement être excusable. Il s'en faut cependant de beaucoup que de tels actes revêtent les caractères fondamentaux de la piraterie, l'intention manifeste de se livrer à des déprédations contre les navires de tous les pays, sans distinction, faisant absolument défaut.

Ceci admis, il faut cependant examiner encore une autre question. Quelle influence pourrait avoir, sur la conduite des autres navires, une déclaration du gouvernement titulaire, portant qu'il considère comme pirates les navires qui se livrent à ce genre d'opération, alors surtout que cette déclaration est accompagnée d'une invitation adressée à ces nations d'agir en conséquence ?

La même question se poserait au sujet de la déclaration que pourrait faire ce même gouvernement, qui sans qualifier de pirate un navire rebelle, annoncerait qu'il entend n'encourir aucune responsabilité pour les actes préjudiciables aux tiers auxquels ce navire viendrait à se livrer, ou encore qui proclamerait que le dit navire n'est au bénéfice d'aucune nationalité. Son intention serait évidemment d'autoriser les forces navales étrangères à donner la chasse aux navires insurgés.

A titre de renseignement, nous signalerons quelques cas où les gouvernements légitimes ont fait des déclarations de ce genre :

En 1831, le gouvernement péruvien déclara pirate la corvette de guerre péruvienne *Libertad* qui s'était révoltée et qui avait arboré dans le port de Cobija le pavillon bolivien [1].

En 1851, le navire marchand chilien *Arauco* avait été saisi à Talcahuano par les insurgés chiliens qui obéissaient aux ordres du général Cruz. Le gouvernement légitime du Chili déclara que

[1] Juan de Arona : *Páginas Diplomáticas del Perú* p. 124.

ce bateau « ne jouissait pas de la protection du pavillon chilien » et qu'il « pouvait être capturé par tout autre navire chargé de la « protection des intérêts de ses propres nationaux [1]. »

Les navires péruviens *Apurimac* et *Loa* s'étant révoltés, en novembre 1856, contre le gouvernement légitime de Castilla, celui-ci décida que ces navires étaient des pirates et que les forces navales de toutes les nations étaient autorisées à les capturer et à punir les commandants pour délit de piraterie [2].

En 1873, le gouvernement central de Madrid déclara pirates les navires de l'escadre espagnole qui avaient pris part à la révolte de Cartagène [3].

A l'occasion de la révolte du monitor *Huascar*, en 1877, le gouvernement péruvien annonça qu'il déclinait toute responsabilité pour les actes auxquels ce navire pourrait se livrer, qu'il en autorisait la capture et qu'il offrait une récompense à toute personne n'appartenant pas à l'escadre péruvienne qui réussirait à le remettre aux mains de l'autorité légitime [4].

Le gouvernement espagnol envisagea aussi comme pirate le bateau à vapeur marchand espagnol *Montezuma* qui se trouvait aux mains des insurgés cubains en 1877 [5].

Enfin le gouvernement du Venezuela, à l'égard duquel le bateau à vapeur le *Cantabro* s'était livré à des actes de rébellion, après avoir arboré le pavillon colombien, déclara aussi que ce navire devait être considéré comme pirate et traité comme tel [6].

La piraterie peut, en effet, être envisagée à deux points de vue bien différents : en premier lieu, au point de vue du droit maritime, dont les règles sont fondées sur les principes juridi-

[1] *Ibid.*, p. 230.
[2] *Ibid.*, p. 240.
[3] Calvo, *op. cit.*, § 501.
[4] *El Monitor rebelde Huascar*, par J. A. Garcia y Garcia (documents annexes).
[5] *Relatorio dos N. E. do Bresil*, 1877.
[6] Seijas, *op. cit.*, p. 104.

ques, les traités et la pratique des nations, puis, au point de vue du droit interne de chaque nation.

Les lois internes sont en général d'accord avec les règles du droit maritime et qualifient de piraterie tous les faits qui sont envisagés comme telle par ce droit [1]. Cependant elles étendent parfois la notion de la piraterie à des actes qu'elles frappent des mêmes peines, bien que la loi internationale ne leur attribue pas un caractère criminel. La traite des nègres, par exemple, n'est pas considérée comme un délit de piraterie dans les pays où elle n'est pas abolie. De son côté, le Code pénal péruvien considère comme un délit de piraterie l'exécution d'un ordre de bannissement d'un citoyen qui n'aurait pas été condamné à cette peine par les tribunaux réguliers, tandis que ce même fait n'est pas envisagé par le droit international comme constituant un délit de ce genre.

Il n'appartient pas aux nations étrangères de contester à un gouvernement le droit d'agir comme il l'entend, soit par des lois générales, soit par des déclarations *in casu*. En tout cas, ces lois ou déclarations ne peuvent avoir pour effet de donner aux gouvernements étrangers un droit de juridiction sur les personnes visées par ces actes, s'ils ne sont pas conformes au droit international.

En ce qui concerne d'une façon plus spéciale les navires rebelles, le gouvernement contre lequel ils sont en lutte est libre de prendre à leur égard toutes les mesures propres à assurer sa propre défense et il lui est loisible de punir, conformément à sa législation, les individus qui se sont révoltés. Toutefois, ainsi que nous venons de l'établir d'une façon générale, il ne suffit pas qu'un gouvernement qualifie des révoltés de pirates pour que cette manière de voir s'impose *ipso facto* aux Etats étrangers [2].

[1] Arias. *Op. cit.* T. LXIII, p. 139.

[2] Calvo. T. I, § 496, p. 583. — Une note de M. Fish, secrétaire d'Etat des Etats-Unis, du mois de septembre 1869, rédigée à l'occasion d'une révolution qui avait éclaté à Haïti, énonce ces mêmes idées et contient des éclair-

La déclaration d'un gouvernement qualifiant un navire de pirate ne demeure cependant pas sans aucun effet juridique.

En faisant une déclaration de ce genre, la nation dont le pavillon a été induement arboré par le navire insurgé proclame

cissements assez complets. M. Fish déclarait tout d'abord que le gouvernement des Etats-Unis ne contestait pas au gouvernement haïtien le droit de traiter comme des pirates les officiers et les équipages du *Quaker City* et de la *Florida* qui s'étaient insurgés, parce que cette question ne regarde que la loi interne, mais il ajoutait que, de son côté, son gouvernement considérerait ces croiseurs comme ayant été armés par des insurgés auxquels les Etats-Unis n'ont pas reconnu la qualité de belligérant.

Se plaçant à ce point de vue, M. Fish estimait que les Etats-Unis étaient fondés à refuser à ces navires, ainsi qu'à tous autres agents révolutionnaires, l'exercice des privilèges que la loi maritime accorde aux belligérants vis-à-vis des personnes et des propriétés qui se trouvaient sous la protection du gouvernement américain. « Nous sommes en droit, disait-il, d'appliquer à ces insurgés un traitement conforme aux indications de la politique et de l'équité, soit que nous les traitions comme des pirates, au sens absolu et sans restriction aucune attribué à ce terme, soit que, abandonnant, suivant les circonstances, le terrain du droit strict, nous adoptions à leur égard une autre ligne de conduite et que, tenant compte des faits, nous scrutions de près leurs intentions, pour nous rendre compte si leur but est de se comporter *jure belli* et non pas de se livrer, comme des criminels, à des déprédations à leur profit personnel. Dans l'espèce qui nous occupe, il suffit d'établir que les Etats-Unis ne considèrent pas une commission ou une délégation de pouvoirs émanée des rebelles comme suffisante pour justifier des atteintes portées à des personnes ou à des propriétés de citoyens protégés par le gouvernement des dits Etats. L'exercice du droit de visite ou la simple détention de navires américains par les croiseurs des rebelles ne seraient donc pas autorisés. Il en serait de même de tous autres actes auxquels ne sont admis à se livrer que les insurgés reconnus comme belligérants. »

En même temps qu'il affirmait ainsi le droit des Etats-Unis de capturer et de détruire les navires rebelles en cause et tous ceux qui se trouvaient dans les mêmes conditions, pour le cas où des attaques dirigées contre les personnes ou les propriétés protégées par le gouvernement américain rendraient ces mesures nécessaires, M. Fish n'admettait pas qu'il fût tenu de prendre aucune mesure spéciale dans l'intérêt soit de la République de Haïti, soit de la sûreté du commerce en général. — *Foreign Relations*, 1869.

De son côté, le gouvernement anglais fit des observations lorsque, par un décret du 10 février 1882, le gouvernement du Venezuela qualifia de pirates les navires armés en guerre par les insurgés de la région de l'Orenoque.

D'une manière générale les *Queen's Regulations* ont tranché cette question dans le sens négatif.

qu'elle n'entend encourir aucune responsabilité pour les actes commis par ce navire et que cette responsabilité doit retomber uniquement sur le commandant du navire. Cela revient à affirmer l'existence de l'un des éléments constitutifs du délit de piraterie internationale dont nous avons parlé plus haut. Mais pour que ce délit existât véritablement, il faudrait de plus que le commandant ait poursuivi la réalisation d'un but privé.

Les opérations des insurgés provoquent parfois, de la part des tiers lésés, des réclamations qui peuvent donner ouverture à une action spéciale, analogue à celle que l'on intente aux pirates, mais qui en diffère cependant à certains égards.

En effet, les navires insurgés ne se bornent pas toujours à diriger leurs attaques contre les forces navales du gouvernement régulier. Ils portent parfois atteinte à la libre navigation des vaisseaux de guerre ou de commerce des neutres, par exemple lors qu'ils établissent le blocus d'un port occupé par les troupes régulières ou lorsqu'ils arrêtent des navires neutres pour les obliger à leur remettre des chargements de charbon, de provisions ou d'autres marchandises, transportés pour le compte du gouvernement régulier ou pour celui de tiers; ce cas est très fréquent, lorsque les insurgés n'ont point de base d'opération sur terre. Les tiers lésés envisageront volontiers des faits de ce genre comme constituant des actes de piraterie.

Dans les cas de guerre entre deux belligérants reconnus comme tels, certains de ces actes seraient considérés comme conformes au droit de la guerre et, partant, comme légitimes ; mais des insurgés auxquels la qualité de belligérant n'a pas été reconnue, ne sauraient pas se prévaloir des droits spéciaux accordés à des belligérants et, par conséquent, on ne tolère pas qu'ils se permettent de jeter le trouble dans les relations ordinaires que les étrangers entretiennent avec les autorités et les citoyens d'un pays.

En résumé, la situation des navires appartenant aux insurgés est la suivante :

1° Ils n'ont plus le droit d'arborer le pavillon national;

2° C'est sur eux-mêmes et non sur le gouvernement régulier que retombe la responsabilité qui découle de leurs actes;

3° On ne les considère comme des pirates qu'à partir du moment où ils se livrent à des actes de violence à l'égard de ressortissants étrangers, et encore, même dans ces circonstances, on ne les assimile pas d'une façon absolue à des pirates.

Lorsque des navires insurgés se livrent, ainsi que nous l'avons dit ci-dessus, à des actes de piraterie ayant une fin politique, pour nous servir d'une expression employée par les auteurs anglais, on les capture sur la haute mer et même dans les eaux territoriales de l'Etat en proie à l'insurrection, dans le but de mettre obstacle à la continuation des opérations qui portent atteinte au commerce et aux intérêts des neutres. En général, on les remet ensuite au gouvernement légitime, leur faisant ainsi par analogie sans doute, application du principe inscrit dans plusieurs traités, qui règle la dévolution des objets appartenant aux ressortissants d'un pays ami, que l'on trouve entre les mains des pirates[1].

Cette remise n'a eu lieu quelquefois que sous condition, entre autres au Pérou, en 1857, lors de la capture des navires insurgés *Loa* et *Tumbes* dans les circonstances suivantes : En novembre 1856, le gouvernement péruvien déclara que ces deux navires, ainsi qu'un troisième, qui s'étaient insurgés, devaient être traités en pirates. Les forces navales étrangères stationnées dans l'Océan Pacifique ne se décidèrent cependant pas à les capturer de suite. En mars 1857, le *Loa* et le *Tumbes* attaquèrent le vapeur anglais *Nueva Granada,* qui faisait régulièrement le service des ports péruviens, et s'emparèrent de la Malle et d'une certaine somme en espèces. A ce moment la frégate anglaise *Pearl* les captura et retint l'un d'eux, jusqu'à ce que le gouver-

[1] *Instructions au commandant des forces navales britanniques à Cartagène, en 1872,* dont on trouve le texte dans Calvo, § 501.

nement péruvien eût promis d'amnistier les officiers et de rembourser la somme saisie par les rebelles, pour le cas où ce remboursement serait exigé par le gouvernement anglais [1].

La principale différence qui existe entre la manière de procéder à l'égard des navires insurgés qualifiés pirates et celle usitée vis-à-vis des pirates proprement dits, consiste en ce que des mesures de rétorsion ne peuvent être prises à l'égard des premiers que par les seuls Etats dont les ressortissants ont été lésés et en ce que les peines qui peuvent être infligées aux coupables dépendent des circonstances et de la gravité des violences commises, ce qui n'est pas le cas pour les seconds [2]. De plus, les officiers et les hommes de l'équipage, qui ne se sont rendus coupables d'aucun délit de droit commun, ne sont pas livrés au gouvernement; on les laisse libres de passer à l'étranger, ou, tout au moins, on demande pour eux une amnistie, comme cela s'est fait pour les équipages du *Loa* et du *Tumbes*.

Quelques auteurs, voulant assimiler d'une façon complète les navires insurgés à des pirates, ont émis la prétention d'imposer à toutes les puissances étrangères l'obligation absolue de capturer ces navires, à leur entrée dans les ports neutres, alors même qu'ils ne se seraient livrés à aucun acte portant préjudice aux intérêts de la puissance à laquelle appartient ce port.

Des arguments ont été présentés dans ce sens au cours de la discussion qui a surgi à propos de l'affaire du navire *Huascar* appartenant à l'escadre péruvienne, qui s'était révolté, en mai 1877, contre l'autorité du gouvernement légitime.

En prévision de l'arrivée de ce navire dans les ports du Chili, le gouvernement péruvien donna à son chargé d'affaires de Santiago, l'ordre de demander aux autorités chiliennes de le capturer et de le remettre à l'Etat requérant. Le Ministre des affaires

[1] Juan de Arona, *op. cit.*, p. 240.

[2] Hall, *op. cit.*, § 81, p. 261. — Calvo, T. I, § 501, p. 588.

étrangères du Chili se refusa à agir contre le *Huascar*, par le motif qu'il ne pouvait pas le considérer comme un pirate, puisqu'il « ne s'était pas livré à des actes de violence contre le « commerce chilien ». Tenant compte cependant de la situation spéciale du *Huascar*, il se réservait de donner aux autorités chiliennes l'ordre d'intercepter toutes communications entre ce navire et les ports chiliens [1].

Plus tard, le *Huascar* arrêta en mer les vapeurs anglais *John Elder* et *Colombia* et contraignit la barque *Inuncina* à lui livrer un certain nombre de tonnes de charbon. Sur ces entrefaites, le chef de l'escadre britannique du Pacifique fit poursuivre le *Huascar* par les croiseurs anglais *Shah* et *Amethyst*, pour le forcer à se rendre. Après un engagement assez vif, le *Huascar* réussit cependant à s'échapper, puis il fit sa soumission à l'escadre du gouvernement péruvien, mouillée dans le port d'Iquique.

Le gouvernement péruvien adressa alors au gouvernement anglais une réclamation contre les procédés du chef de l'escadre britannique ; il affirmait qu'à supposer même que les officiers du *Huascar* dussent être considérés comme des rebelles, ils n'avaient pas perdu tout droit à la protection du gouvernement péruvien, lorsque l'on violait à leurs dépens les principes de justice et d'humanité ; il ajoutait ensuite que les actes du *Huascar* ne pouvaient pas être rangés dans la catégorie des actes de piraterie, et, enfin, que les navires anglais avaient dirigé leurs attaques contre ce navire alors qu'il se trouvait dans les eaux territoriales péruviennes. Au cours des négociations auxquelles cette réclamation donna lieu, le gouvernement péruvien persista à soutenir que les irrégularités relevées à la charge d'un navire, ne donnaient pas d'autres droits aux Etats étrangers que celui de l'arrêter à son entrée dans leurs ports et de le désarmer pour l'empêcher de continuer à naviguer. Il émettait, en outre, l'avis que les Etats sont tenus d'agir de cette manière en vertu des devoirs que leur impose le droit international.

[1] Correspondance diplomatique figurant dans le rapport de gestion du Ministère des affaires étrangères du Pérou, de 1878, section du Chili, p. 8.

Le Foreign Office répondit que le *Huascar* n'ayant plus le droit d'arborer le pavillon national péruvien, le gouvernement anglais n'avait aucun moyen d'obtenir du Pérou une réparation pour les actes de ce navire et que, par conséquent, le chef de l'escadre britannique avait été forcé de recourir à des mesurer énergiques, pour protéger efficacement les sujets et les intérêts britanniques; c'est pour se conformer à un devoir que les forces navales anglaises ont attaqué le *Huascar*; le résultat de cette opération a du reste tourné à l'avantage du gouvernement péruvien, puisque c'est très probablement elle qui a décidé les rebelles à faire leur soumission.

Après avoir répondu de la sorte, et sur l'avis des lords-commissaires de l'Amirauté, le Foreign-Office déclara que le chef d'escadre aurait agi plus prudemment, s'il avait commencé par faire des remontrances au commandant du *Huascar*, au lieu de recourir de suite à des mesures énergiques [1].

La théorie que nous examinons a été développée par le Ministre des affaires étrangères du Pérou, M. J.-A. Garcia y Garcia, dans une brochure qu'il a publiée à l'époque de la rébellion du *Huascar*. Il démontre, tout d'abord, que cette rébellion ne présentait nullement les caractères d'une guerre civile; que c'était une simple insurrection, qui ne remplissait pas les conditions requises pour que la qualité de belligérant pût être reconnue à l'équipage de ce navire. Prenant ensuite pour base de son argumentation le principe de la liberté de l'Océan, il établit que chaque navire doit nécessairement se rattacher à une nationalité quelconque.

Il rappelle, enfin, quelles sont les autorités qui ont le pouvoir de délivrer un permis de naviguer sous le pavillon d'un Etat et il traite de la responsabilité assumée par l'Etat sous le pavillon duquel navigue un navire.

Selon M. Garcia y Garcia, les navires rebelles sont ceux qui n'ont pas le droit de représenter une autorité quelconque, d'où

[1] Voir dans Calvo, T. I, § 504, p. 502, l'exposé complet de cette affaire.

il tire la conclusion « que les Etats désireux de faire respecter « les privilèges découlant de leur souveraineté et de s'acquitter « des devoirs qui sont imposés à toutes les nations par le droit « public international, comme seul moyen d'assurer la liberté de « l'Océan, ne sont pas autorisés à permettre à des navires re- « belles de sortir de leurs ports, lorsque le but de ces navires « est de continuer à transgresser les lois internationales [1]. »

L'argumentation résumée par M. Garcia y Garcia dans cette dernière citation se heurte cependant aux objections suivantes, qui nous empêchent de partager sa manière de voir :

a) Le fait par un Etat de saisir un navire rebelle qui ne lui a pas fourni de motif direct de se livrer à ce procédé rigoureux constitue un acte d'intervention en faveur du gouvernement titulaire. Un tel acte est contraire au principe qui interdit aux gouvernements étrangers toute intervention dans les luttes qui viennent à éclater entre un souverain et ses ressortissants

b) Les nations ne sont tenues que vis-à-vis d'elles-mêmes de faire respecter leur propre souveraineté. Ni la loi internationale, ni une volonté étrangère ne sont juges de l'opportunité qu'il y a pour une nation à exiger ce respect ; il ne dépend que d'elle-même de trancher la question de savoir s'il est opportun pour elle de protéger certains intérêts ou de demander des réparations.

c) C'est uniquement pour mettre fin aux actes de piraterie, pour assurer la liberté de l'Océan, que les nations se sont mises tacitement d'accord pour observer un certain nombre de règles. Ces règles ne sont cependant appliquées rigoureusement qu'aux navires n'ayant pas de pavillon et qui poursuivent des buts privés et non point aux rebelles, tant qu'ils ne se sont pas livrés à des actes de violence contre des étrangers. Pour apprécier sainement les règles du droit international, il faut tenir compte du fait qu'elles reposent au plus haut degré sur des principes de justice et d'équité et que ce ne sont point de simples règles tech-

[1] *El Monitor rebelde Huascar.* Lima 1878, p. 77.

niques que l'on puisse appliquer sans se livrer à un examen approfondi de la situation dans chaque cas particulier.

Le système que nous venons d'exposer n'est cependant pas admis en pratique par tous les pays; les puissances qui ont été appelées à se prononcer dans des cas de ce genre ont souvent émis des opinions divergentes.

En 1877, par exemple, dans l'affaire du navire espagnol *Montezuma*, le gouvernement brésilien a donné des directions conformes aux déclarations faites par le gouvernement chilien dans l'affaire du *Huascar*. Voici dans quelles circonstances :

Un certain nombre de passagers du *Montezuma* s'étaient révoltés contre le capitaine de ce vapeur et s'étaient emparés de ce bateau pour le compte des insurgés cubains. Leur intention était de courir sus au commerce espagnol, principalement à l'embouchure du Rio de la Plata. La légation espagnole à Rio-Janeiro demanda au gouvernement brésilien de considérer le *Montezuma* comme pirate, s'il venait à entrer dans l'un de ses ports. Le ministère des affaires étrangères du Brésil n'admit pas cette manière de voir; il donna, au contraire, aux autorités brésiliennes, des instructions dans lesquelles on lit ce qui suit : « Le *Montezuma* ne doit pas être considéré comme un pi- « rate, ni être traité comme tel, sauf dans le cas où il se rendrait « coupable d'une offense au pavillon brésilien et dans celui où « il se livrerait à des actes illégitimes contre des ressortissants « brésiliens ou contre des propriétés brésiliennes. S'il venait à « entrer paisiblement dans l'un de nos ports, il serait contraint « à en sortir comme tout autre navire n'ayant pas de représen- « tation légitime [1]. »

Ces directions étaient conformes aux ordres qui avaient été donnés dans l'affaire du *Portena*, bateau à vapeur argentin capturé, en 1873, par une bande d'individus qui s'étaient insurgés contre le gouvernement légitime de Buenos-Aires [2].

[1] *Relatorio da Repartiçao dos Negocios Estrangeiros*, 1877, n° 135. p. 302.

[2] Voir *Relatorio* 1874, n° 57, p. 180.

Dans l'affaire du *Cantabro*, par contre, le gouvernement colombien considéra ce navire comme pirate, parce qu'il portait illégitimement le pavillon colombien, et parce qu'il s'était livré à des actes hostiles contre un gouvernement ami. Il ordonna de saisir ce navire dans le port de Colon et de livrer son équipage au gouvernement du Venezuela. De son côté, le gouvernement des Etats-Unis donna l'ordre à ses fonctionnaires des douanes d'arrêter le *Cantabro*, s'il venait à entrer dans un port américain.

§ 28.

Comment la neutralité prend naissance et prend fin.

L'ouverture des hostilités n'est pas nécessairement précédée de la notification d'une déclaration de guerre faite par l'un des adversaires à l'autre. Elle doit, par contre, être portée à la connaissance des Etats neutres. Cette notification constitue avant tout un acte de courtoisie internationale, mais elle est faite aussi dans le but d'éviter que les neutres ne viennent à refuser de se conformer aux obligations que leur impose leur neutralité, et, de plus, elle est destinée à préserver de tout préjudice les personnes non compromises dans la lutte.

Pour remplacer cette notification, on a vu aussi s'introduire l'usage d'adresser aux neutres un exposé justificatif des motifs de la guerre.

Parfois, les hostilités éclatent subitement, par suite de l'exécution, par une force armée, d'ordres qui lui avaient été donnés conditionnellement, pour le cas où elle serait obligée de se défendre contre des actes d'agression, ou pour celui où une intervention pacifique pourrait être légitimement considérée comme un acte d'hostilité. Dans ces occasions, l'exposé des motifs ne

pouvant pas être adressé aux neutres en temps utile, les belligérants ne peuvent pas exiger d'eux qu'ils se conforment, dès l'ouverture des hostilités, aux obligations découlant pour eux de leur qualité de neutres; ces obligations ne leur incombent qu'à partir du moment où ils ont eu officiellement connaissance de l'existence de l'état de guerre [1].

Lorsque, par contre, une guerre civile vient à éclater, les choses se passent d'une façon tout à fait différente. La première question qui se pose pour les Etats étrangers est celle de savoir s'ils reconnaîtront aux partis en lutte la qualité de belligérant. Ce n'est qu'après avoir pris une résolution à ce sujet, qu'ils peuvent décider s'il y a lieu pour eux de nouer, avec l'un ou l'autre des belligérants, ou avec les deux, des relations diplomatiques.

Par suite de la nature même de ces luttes et de l'absence de toute déclaration de guerre, les notifications usitées ne peuvent pas être faites aux Etats étrangers. Du reste, les premiers troubles n'ont, en général, pas une importance suffisante pour que l'on puisse les considérer comme constituant une véritable guerre civile; ce n'est que lorsque les événements ont démontré que le nombre des rebelles est considérable, que ceux-ci se sont organisés et qu'ils ont constitué un gouvernement, que l'on peut examiner la question de savoir s'ils remplissent les conditions requises pour que la qualité de belligérant puisse leur être reconnue.

Les insurrections qui ne donnent pas lieu à la reconnaissance n'ont pas toujours pour effet de provoquer des modifications aux relations existant habituellement entre les gouvernements. Ce ne serait le cas que lorsqu'une puissance étrangère viendrait à être obligée de s'occuper d'un fait qui pourrait l'amener à intervenir d'une manière indirecte dans la lutte.

De l'état de neutralité, les puissances peuvent passer à l'état

[1] Pradier Fodéré, T. VI, 2671-2720.

de guerre de deux manières, suivant que c'est l'un des belligérants qui déclare la guerre à une puissance neutre, ou que c'est celle-ci qui se décide à faire cause commune avec l'un d'eux, en se livrant à des actes hostiles à l'égard de l'autre. La seule expiration du délai fixé par une puissance à la durée de sa neutralité n'a pas pour effet de faire succéder immédiatement, et *ipso facto*, l'état de guerre à celui de neutralité; il faudrait encore pour cela qu'il intervînt une déclaration de guerre formelle [1].

Il en est exactement de même dans les guerres civiles; les neutres peuvent être obligés de recourir aux armes pour obtenir la réparation de dommages qui leur sont causés par les partis en lutte, et ceux-ci peuvent être amenés à faire de même pour empêcher le neutre d'intervenir dans la lutte. Ce dernier cas se présentera cependant très rarement; un Etat, divisé par une guerre civile, évitera toujours avec le plus grand soin d'avoir des difficultés avec des tiers et il attendra, pour attaquer ceux-ci, d'avoir mis fin à ses querelles intestines.

Lorsqu'une guerre civile éclate dans un pays, les nations étrangères ont parfaitement le droit de se défendre contre les empiètements commis par les partis en lutte. Elles sont admises à prendre à cet effet toutes les mesures propres à atteindre ce but. Très souvent, le fait d'avoir omis de prendre ces mesures de précaution facilite indirectement les violations de la souveraineté territoriale des neutres, qui doit cependant être maintenue hors de toute atteinte.

[1] Heffter, § 146.

§ 29.

Des devoirs des Etats étrangers à l'égard des partis en lutte.

Les lois fondamentales qui règlent les rapports de neutralité entre nations souveraines ont trait, ainsi que nous l'avons vu plus haut[1], à des relations de deux espèces bien distinctes qui sont, d'une part, les relations entre les belligérants et les *Etats* neutres, et, de l'autre, celles entre les belligérants et les *individus* neutres.

Nous commencerons par passer en revue la première de ces catégories de relations, en ce qui touche les différentes espèces d'insurgés dont il a été question dans les paragraphes précédents, puis, dans les paragraphes subséquents, nous nous occuperons des relations entre les partis en lutte et les individus étrangers.

I. -- **Des enrôlements pour les belligérants.**

Dans l'état actuel des relations internationales, on n'admet pas un Etat neutre à prêter son concours militaire à l'un des partis en lutte, alors même que, pour légitimer sa manière d'agir, il prétendrait y être tenu en vertu d'un traité existant au moment de l'ouverture des hostilités[2].

Nous avons déjà démontré que le concours prêté de cette façon constituerait un acte d'intervention injustifiable.

[1] § 24.
[2] Phillimore, § CXXXVIII. — Calvo, § 2322. — Heffter, § 117.

Ce principe étant admis d'une façon absolue, il nous reste à examiner les différentes questions qui se présentent à l'occasion des enrôlements que les insurgés cherchent à faire sur territoire neutre et des départs de volontaires destinés aux armées en lutte.

Au nombre des obligations qui incombent au souverain, comme conséquence stricte de sa neutralité, figure celle d'interdire complètement sur son territoire tout enrôlement pour les armées de terre ou de mer des belligérants ou, tout au moins, de ne pas les autoriser pour l'un d'eux, tandis qu'il les interdirait pour l'autre.

Lorsque, par exemple, en 1855, il s'établit à Halifax (Etats-Unis) un bureau d'enrôlement tenu par des Anglais, le Procureur général de la République émit l'opinion que la tentative faite par l'un des belligérants d'enrôler des troupes de terre ou de mer sur territoire neutre, sans le consentement du gouvernement, constituait une atteinte portée à la souveraineté de celui-ci. « Un Etat, ajoutait-il, a le droit de permettre des enrô« lements au profit des deux belligérants, mais les Etats-Unis « ont toujours refusé d'entrer dans cette voie. » Le gouvernement américain demanda même le rappel du Ministre anglais à Washington par le motif qu'il avait participé à l'organisation de ce bureau.

Depuis longtemps, il était interdit aux belligérants d'offrir des *lettres de marque* aux ressortissants des Etats neutres, lorsque, en 1856, la *Déclaration de Paris* vint abolir la course, ce qui rendit sans objet les offres de ce genre, du moins en ce qui concerne les pays qui ont adhéré à cette convention. D'autre part, à dater de cette convention, les porteurs de lettres de marque, qui les auraient obtenues d'un pays signataire de la dite convention, risqueraient fort d'être envisagés comme des pirates. Il reste cependant encore quelques rares Etats, au nombre desquels figurent les Etats-Unis, qui n'ont pas adhéré à la Déclaration de Paris ; on pourrait donc être amené à recourir à l'in-

tervention de leurs gouvernements pour obtenir d'eux qu'ils empêchent leurs ressortissants d'accepter des lettres de marque de l'un des belligérants. si une guerre venait à éclater entre deux Etats non signataires, puisque, dans ce cas, la course serait encore un moyen d'action licite.

Sur ce point, tout comme en matière d'enrôlements, les Etats civilisés se sont prononcés pour l'interdiction complète, par la raison que les hostilités irrégulières, au nombre desquelles figurent celles entreprises au moyen de corsaires, doivent être laissées aux seuls nationaux, sans que les étrangers soient admis à y prendre part. Les Etats-Unis eux-mêmes, lorsqu'ils ont conclu des traités avec plusieurs républiques américaines, se sont efforcés de faire considérer comme des pirates les neutres qui obtiendraient de l'un des belligérants des commissions de corsaires.

L'interdiction de laisser faire des enrôlements sur territoire neutre a cependant subi une restriction, mais uniquement dans le cas où un navire appartenant à l'un des belligérants arriverait dans un port neutre, après avoir subi de grosses pertes dans son équipage et se trouverait par ce fait dans l'impossibilité de continuer son voyage et d'atteindre le port le plus rapproché de son pays. Pour permettre à ce navire de se tirer de cette situation difficile, on l'autorise à recruter le nombre de matelots qui lui sont strictement indispensables. L'autorisation accordée à un navire de faire des enrôlements de ce genre n'est pas considérée comme constituant une violation de la neutralité, parce que l'on admet que, même avec des renforts de ce genre, il ne peut pas être utilisé comme machine de guerre.

Ces règles sont applicables aussi bien dans les guerres civiles que dans les guerres entre deux nations souveraines, à condition toutefois que les insurgés aient été reconnus comme belligérants, puisque la reconnaissance a pour effet de les mettre sur le même pied que les Etats souverains.

D'autre part, il n'est pas douteux que les interdictions que

nous venons de signaler, relatives aux enrôlements et à la délivrance des lettres de marque, ne s'appliquent à plus forte raison aux insurgés auxquels la qualité de belligérant n'a pas été reconnue.

Citons, à cet égard, les décisions prises à propos de la frégate *Apurimac*, qui était au service de la rébellion de Vivanco : en 1858, elle avait réussi à embarquer à Valparaiso des recrues engagées par les agents des rebelles, mais les autorités chiliennes l'obligèrent à les débarquer. D'autre part, en 1874, le gouvernement de Buenos-Aires envisagea comme illégitime le refus opposé par le gouvernement de l'Uruguay à la demande qu'il lui avait adressée tendant à obtenir que les dites autorités s'opposassent au départ de recrues enrôlées sur leur territoire par un comité révolutionnaire, pour le compte des rebelles de la province argentine d'Entre Rios [1].

Des déclarations du gouvernement anglais, il résulte que les enrôlements faits pour le compte d'un gouvernement, au cours d'une insurrection non reconnue, ne tombent pas sous le coup du *Foreign Enlistement Act* et ne sont par conséquent pas interdits en Angleterre [2]. La seule mesure que l'on pût prendre en pareil cas, serait de ne pas permettre que des navires qui se trouvent dans ces conditions retinssent de force les engagés à leur bord.

D'autres pays, par contre, défendent à leurs ressortissants de contracter des engagements de ce genre [3].

[1] Rapport de gestion du Ministère des Affaires étrangères de la République Argentine, 1874.

[2] Voir dans le *Blue book* relatif à la révolution chilienne de 1891, n[os] 252 et 253, p. 156 et 157, les décisions relatives à l'embarquement à Falmouth de chauffeurs engagés par le *Presidente Errazuriz,* navire de guerre armé par le parti du gouvernement.

[3] Des décisions ont été prises dans ce sens par la France, l'Espagne et le Portugal, lorsque ce même navire et le *Presidente Pinto* firent des démarches au Havre et dans d'autres ports pour compléter leurs équipages.

Les enrôlements dont nous venons de parler sont ceux faits en masse au su et au vu des autorités. La responsabilité de celles-ci ne serait, par contre, nullement engagée par le fait que des ressortissants d'un Etat neutre entreraient isolément au service de l'un des belligérants ou du parti insurgé. Des individus agissant isolément ne représentent, en effet, en aucune manière, le pays auquel ils appartiennent ; ils restent toujours libres de s'expatrier sans armes et de choisir le pays qui leur convient le mieux pour y prendre du service. Malgré cela, à plusieurs reprises, des Etats neutres ont formellement interdit à leurs ressortissants d'entrer au service de l'un ou l'autre des belligérants.

Le citoyen neutre qui prend du service dans les troupes de l'un des belligérants est considéré par l'autre comme un ennemi et les lois de la guerre lui sont applicables. Cette règle est, avec raison, plus précise que celle relative à l'étranger qui n'est pas, il est vrai, capturé les armes à la main au cours d'une guerre civile, mais qui, cependant, oublie les devoirs que lui impose sa qualité de neutre, à l'égard du pays dans lequel il réside.

Le droit des gens ne connaît, en pareil cas, que deux solutions : ou bien cet étranger a perdu sa nationalité, et dans ce cas toutes les lois du pays de sa résidence lui sont applicables, sans que le gouvernement de son pays d'origine puisse intervenir en sa faveur, — ou bien, il a conservé sa nationalité et alors les autorités du lieu de sa résidence doivent se borner à l'expulser ou, tout au moins, si on lui fait application des dispositions du droit pénal, le gouvernement de son pays d'origine doit en être avisé [1].

Souvent on a posé la question de savoir si l'individu qui s'est engagé au service de l'un des belligérants perd sa qualité de citoyen de sa propre patrie. Cette question relève du droit interne,

[1] Ce principe a servi de base à la sentence arbitrale rendue le 26 janvier 1888 par le gouvernement espagnol dans l'affaire *Cerutti*, dont la traduction se trouve dans le *J. D. I. P.* 1888, p. 364.

dont les dispositions varient d'un pays à l'autre, ainsi que le montreront les quelques exemples suivants :

Au cours de la guerre civile qui a sévi dans l'Uruguay, en 1871, plusieurs sujets brésiliens entrèrent au service des partis en lutte, entre autres le colonel Cipriano de Moraes, du côté des insurgés, et le général Paez, du côté du gouvernement. Cette intervention directe dans les affaires internes d'un pays voisin provoqua des protestations de la part du gouvernement impérial brésilien lui-même, qui déclara que les Brésiliens coupables ne seraient plus admis à réclamer la protection des agents diplomatiques et consulaires de leur pays d'origine, s'ils venaient à être exposés à des poursuites ou à subir un dommage ; ce gouvernement ajoutait qu'ils seraient punis conformément à la législation pénale et qu'ils perdraient leur qualité de citoyen brésilien[1].

On en arriverait au même résultat dans les pays dont la constitution ne permet aux ressortissants d'accepter un emploi, une charge ou un titre honorifique d'un gouvernement étranger, que moyennant une autorisation des autorités nationales, sous peine de perdre leur qualité de citoyen.

En Italie, au contraire, on a vu que Garibaldi et son fils sont restés citoyens italiens, bien qu'ils aient pris du service en France, au cours de la guerre de 1870.

De même en France, les Cours de Toulon, de Paris et de Bastia ont décidé que le fait par des militaires français d'être entrés à différentes époques au service de Don Carlos d'Espagne, de Don Miguel de Portugal et de quelques-unes des révolutions de la république de Haïti, et d'avoir obtenu des grades dans ces armées, n'avait pas pour effet de leur faire perdre la qualité de Français.

Lorsque la Chambre des Députés fut appelée à statuer sur la validation de l'élection du général Cluseret, qui avait servi dans l'armée des Confédérés Sudistes, elle se prononça dans le même sens, contrairement aux propositions de sa commission.

[1] *Relatorio dos N. E. do Brasil,* 1871, p. 45.

Voici, d'après M. Clunet [1], les motifs juridiques qui justifient le prononcé des tribunaux et la décision de la Chambre :

« Il est exact que M. Cluseret a combattu comme officier dans les rangs d'une force militaire étrangère. Mais qui la loi a-t-elle entendu atteindre ? C'est le Français qui, rompant tous liens avec sa patrie, entre au service d'un pays étranger, pour y faire régulièrement sa carrière sous le drapeau d'une puissance militaire étrangère. Celui qui agit ainsi témoigne d'un détachement irrémédiable envers la patrie. Le métier des armes lui convient, pourquoi ne l'exerce-t-il pas, comme il est naturel, dans la nation même dont il relève ? S'il entend s'y livrer au profit d'un autre pays que le sien, il y a là un fait réfléchi, non nécessaire, d'une grande signification. A peu près sûrement, cet homme n'appartient plus ni par le cœur, ni par l'esprit, à son ancienne patrie. »

« La différence est grande, quand il s'agit d'un homme que les hasards de la vie, l'enthousiasme pour une idée, l'entraînement général du milieu où il réside, mettent en présence d'une lutte momentanée de partis ou d'opinions. »

II. — **Des emprunts contractés par les partis en lutte.**

Les principes qui sont à la base de la neutralité interdisent aux Etats neutres de fournir de l'argent à l'un des belligérants ; ils ne pourraient pas davantage accorder leur garantie à des emprunts contractés par l'un des belligérants.

On a même prétendu appliquer la même prohibition aux individus neutres. Au commencement de ce siècle, par exemple, les tribunaux anglais ont refusé de faire droit à des réclamations émanant de particuliers qui étaient basées sur des emprunts de ce genre [2].

Le développement que les affaires financières ont pris dans le

[1] *J. D. I. P.*, 1889, p. 74.

[2] Aff. Wutz c. Hendricks, citée par Phillimore. T. III, § CLIV.

cours de ce siècle a entraîné une atténuation de la rigueur de cette doctrine.

L'argent est, en effet, une marchandise d'une espèce spéciale, facilement transportable; on ne pourrait pas prévenir les transactions dans lesquelles il intervient, sans prendre des mesures d'une rigueur extrême, qui seraient contraires à toute liberté du commerce entre les neutres et les belligérants. La conséquence en est que, actuellement, les individus neutres sont admis à fournir de l'argent aux belligérants et que les Etats neutres ne sont plus tenus de leur interdire des opérations de ce genre [1].

On admet généralement qu'il n'y a pas lieu de faire exception à ces règles, dans les cas où les emprunts ont été contractés, non pas à l'occasion d'une guerre internationale, mais dans le but de faire face aux dépenses d'une guerre civile. C'est, du moins, ce qui résulte de la réponse faite, en 1885, par le Ministre d'Etat des Etats-Unis, M. Bayard, au Ministre d'Espagne, à Washington, à l'occasion de la vente de billets d'une loterie dont le produit était destiné aux révolutionnaires cubains. « Il n'existe, « disait M. Bayard, aucune loi fédérale permettant d'interdire la « vente, soit de billets de loterie, soit de tout autre objet de « commerce, sous prétexte que le produit en serait destiné à « des insurgés en pays étranger. Le droit des gens ne contient « non plus aucun principe obligeant le souverain à interdire, « d'une façon ou de l'autre, certaines espèces de ventes, sous « prétexte que le produit pourrait en être affecté à la réalisation « d'un but illégitime [2]. »

[1] Nombreux sont les emprunts contractés par les belligérants, au cours des diverses guerres européennes et asiatiques qui ont eu lieu depuis 1854. — Voir dans *Hall*, § 216, les déclarations faites en 1848 par le gouvernement américain, au sujet d'un emprunt que le gouvernement du Texas se proposait de contracter, alors que ce pays luttait contre le Mexique pour son indépendance.

[2] *Foreign relations*, 1885.

III. — **Fournitures d'armes ou autre matériel de guerre.**

a) *Fournitures effectuées par un gouvernement.*

Les fournitures d'armes, de navires et de tout autre matériel de guerre sont interdites aux Etats neutres, tout comme celles d'argent.

Le commerce ne rentre, en effet, pas dans les attributions de l'Etat. Il faut donc admettre que, lorsqu'il se livre à des actes de commerce, il ne le fait que poussé par des motifs extraordinaires, surtout lorsque ces opérations coïncident précisément avec le moment où des achats de matériel de guerre sont de la plus grande utilité pour les belligérants.

A l'appui de notre affirmation, nous pouvons citer ce qui s'est passé en 1825, lorsque le gouvernement suédois vendit trois navires de guerre à une maison anglaise, après les avoir offerts au gouvernement espagnol, qui les avait refusés. Or, la maison anglaise opérait pour le compte du gouvernement mexicain, qui soutenait à cette époque une lutte pour son indépendance contre son ancienne métropole. L'Espagne ayant formulé des réclamations très vives à ce sujet, le gouvernement suédois résilia le marché, bien qu'il n'eût pas connu, à l'origine des tractations, le véritable acquéreur [1].

D'autre part, la vente du croiseur *Esmeralda* faite par le Chili à l'Equateur et par celui-ci, en 1895, au Japon, alors que la guerre sino-japonaise n'avait pas encore pris fin, a été également considérée comme constituant de la part des vendeurs une violation de leur neutralité.

On a discuté aussi la légitimité des ventes de navires, d'armes et de munitions commencées avant le début des hostilités et qui

[1] De Caussy, *Phases et causes célèbres du droit maritime des nations.* T. II, p. 402.

se sont continuées dès lors d'une manière régulière, et on s'est demandé si un gouvernement neutre qui aurait commencé des ventes de ce genre ne devrait pas les suspendre, surtout s'il a de bonnes raisons de croire que les belligérants pourraient en profiter pour faire faire des achats.

La réponse à cette question est nécessairement négative, spécialement en ce qui concerne la vente de navires.

Telle n'a cependant pas été l'opinion des Etats-Unis, lors de la guerre franco-allemande de 1870-1871.

Le gouvernement américain profita de l'occasion qui se présentait pour vendre les armes qu'il avait de trop à des agents français, qui les transportaient directement dès ces arsenaux aux navires préparés pour les mener en France. Il a même été démontré que certains fonctionnaires avaient vendu et délivré, non seulement d'anciens fusils, mais même des armes encore en état de servir à l'armée américaine. Une commission chargée de faire une enquête sur ces faits émit l'opinion que ces ventes étaient parfaitement légitimes. « Si une nation, disait-elle, a dans « ses caisses des sommes qu'elle a l'habitude de prêter, ou si « elle fabrique et vend habituellement des armes ou du matériel « de guerre, rien ne l'empêche de continuer à faire des prêts ou « à effectuer ces livraisons, nonobstant la guerre qui a éclaté « entre deux nations étrangères, à condition qu'elle n'agisse que « dans son propre intérêt et non pas dans l'intention de prendre « parti dans la lutte [1]. »

Malgré les arguments invoqués par le gouvernement américain pour justifier sa manière d'agir, sa conduite a été évidemment dans cette occasion contraire aux règles de la neutralité [2].

b) *Ventes faites par des particuliers.*

Il est loisible aux particuliers, ressortissants ou habitants de l'Etat neutre, de faire le commerce d'armes ou de matériel de

[1] Wharton, *op. cit.*, § 391.

[2] Lieber, *R. D. I.* et *L. C.*, T IV, p. 462. — Heffter, *op. cit.*, § 147, p. 279.

guerre, tout comme ils sont libres de prêter leur argent aux belligérants et, de même que nous l'avons dit plus haut, l'Etat neutre n'est point tenu d'interdire ce commerce[1].

Le gouvernement ne pourrait pas intervenir autrement dans ces ventes que pour interdire à ses fonctionnaires de prêter leur assistance directe pour la validation des actes passés entre le belligérant et le particulier neutre. C'est ainsi qu'a agi, en 1885 le gouvernement américain, à l'occasion de la vente de plusieurs bateaux à vapeur, faite par des citoyens américains au gouvernement chinois, alors que celui-ci était en guerre avec la France. Pour être valable, cette vente aurait dû être faite par l'entremise du consul américain de Shanghaï, mais le gouvernement américain lui interdit de prêter son ministère à cet effet[2].

c) *Exportation d'armes vendues par des particuliers.*

D'après Bluntschli[3], l'Etat neutre devrait être tenu d'interdire l'exportation d'armes en quantités importantes, lorsqu'il résulte des circonstances que ces armes revêtent le caractère de fournitures de guerre. Cette opinion n'est cependant pas admise par la généralité des auteurs qui estiment, au contraire, que les neutres ont le droit de vendre dans leur propre pays ou de transporter, dans le pays de l'un des belligérants, des objets constituant de la contrebande de guerre; ce transport se fait cependant à leurs risques et périls, pour le cas où ces marchandises viendraient à être saisies en cours de route par l'autre belligérant. En pareil cas, le gouvernement neutre ne serait pas admis à intervenir en faveur de ses ressortissants.

Cette solution se justifie par le fait qu'en principe, le commerce entre les particuliers et les belligérants est absolument libre. Pour empêcher l'expédition des marchandises vendues, les gouvernements neutres seraient obligés d'exercer une surveil-

[1] Bluntschli, *op. cit.*, § 765.
[2] Wharton, *op. cit.*, § 393.
[3] Op. cit. § 766.

lance contraire à la liberté du commerce et de contrôler des actes privés auxquels ils sont absolument étrangers; ce contrôle constituerait pour eux une lourde charge, et il en résulterait qu'il serait tout aussi onéreux pour eux de rester neutres que de prendre part à la guerre [1].

Pour mieux démontrer ces difficultés, Wharton rappelle qu'au cours des années 1882 et 1883, et pendant la guerre franco-chinoise, le port de San-Francisco, à lui seul, expédia en Chine, pour le compte de particuliers, des munitions dont la valeur s'élevait à au moins cinq millions de dollars. Pour réussir à empêcher ce commerce, le gouvernement des Etats-Unis aurait été obligé de prendre un ensemble de mesures entraînant des frais énormes et une augmentation considérable de sa police.

De plus, ainsi que le fait remarquer Geffcken, il ne serait matériellement pas possible d'établir une ligne de démarcation entre les petites exportations, qui seraient tolérées, et les grandes, qui ne le seraient pas.

Si même l'on admet comme légitime l'envoi de navires armés destinés à être vendus aux belligérants dans leurs propres ports, cette question se rattache à celle des expéditions militaires faites pour le compte de l'un des belligérants. Il faudrait, tout d'abord, établir les circonstances dont il y aurait lieu de déduire que ces expéditions ont été préparées sur territoire neutre, en vue d'hostilités à diriger contre l'un des belligérants; nous renverrons, par conséquent cette étude jusqu'au moment où nous nous occuperons des difficultés relatives aux expéditions révolutionnaires.

Les législations des divers pays et les usages admis par ceux-ci varient beaucoup dans leur appréciation de la légitimité de l'exportation des armes et du matériel de guerre, suivant leur situation internationale, le développement de leur industrie au point de vue de la fabrication de ce matériel, et l'importance

[1] Sir W. Harcourt. *Letters cit. On neutral trade in contraband of War*. p. 134.

plus ou moins grande qu'ils attachent aux fournitures d'armes faites à leurs ennemis.

Les Etats-Unis, par exemple, admettent la liberté la plus complète en cette matière. Depuis 1793, et après avoir vivement discuté avec l'Angleterre, ils se sont efforcés de démontrer la légitimité des fournitures d'armes, admettant seulement que les exportateurs s'exposent à voir leur marchandise confisquée comme contrebande de guerre par les belligérants. Cette même doctrine a été proclamée, en 1855, par un message du président Pierce, à l'occasion de l'affaire du *Bermuda ;* elle sert actuellement de règle de conduite incontestée au gouvernement américain. La jurisprudence américaine considère même comme parfaitement légitime l'exportation de navires de guerre[1].

De son côté, l'Angleterre s'est rangée, elle aussi, à cette manière de voir. C'est, du moins, ce qui résulte de ses proclamations de neutralité de 1861 et de 1870, par lesquelles elle porte à la connaissance des sujets de S. M. que s'ils venaient à transporter des officiers, des soldats, des dépêches, des armes, des objets militaires, du matériel de guerre ou tous autres articles considérés comme contrebande de guerre par les usages internationaux modernes, ils courraient le risque de les voir saisir par l'ennemi et s'exposeraient aux peines prévues par la loi internationale.

La conséquence en a été que, pendant la guerre franco-allemande, les manufactures anglaises ont fourni à la France des quantités d'armes considérables, et que toutes les réclamations formulées par l'Allemagne, qui demandait que l'Angleterre observât une neutralité bienveillante à sa cause, furent absolument écartées.

Pendant la guerre de Crimée, l'Allemagne avait interdit le transit d'armes, mais non pas l'exportation de celles fabriquées sur son territoire. Ce commerce prit une grande extension à l'occasion de la guerre de Sécession, les belligérants ayant acheté

[1] Voir ci-dessous l'affaire de la *Santisima Trinidad.*

en Allemagne un grand nombre de fusils mis hors de service par suite de l'introduction du fusil à aiguille dans l'armée allemande.

Le gouvernement allemand n'a pas davantage interdit les exportations de canons faites par la maison Krupp à la Turquie et à la Russie, pendant la guerre de 1876; il en a été de même au cours de la guerre de 1879, entre le Pérou, la Bolivie et le Chili, ainsi que dans les guerres postérieures.

Une loi française du 14 juillet 1860 soumet la fabrication et le commerce des armes de guerre à une autorisation préalable du Ministère de la guerre. En principe, l'exportation des armes est libre, mais un décret ministériel peut interdire qu'elle se fasse, soit sur certaines frontières, soit pour une destination déterminée, soit pendant une période limitée. Le gouvernement n'est point tenu, en cas de guerre internationale, de prononcer une interdiction de ce genre; s'il ne le fait pas, les particuliers peuvent se livrer librement à leurs opérations sans tomber sous le coup des dispositions répressives de la loi; ce n'est qu'à partir de la date du décret d'interdiction que les actes de ce genre, auxquels ils se livreraient, pourraient être considérés comme des contraventions [1].

Dès le début de la guerre de 1870, par contre, l'Autriche, le Danemark, l'Espagne, l'Italie et les Pays-Bas ont prohibé, d'une manière générale, l'exportation et le transit des armes, des munitions de guerre, des chevaux, etc., etc [2].

C'est pour se conformer à cette même règle, que le gouvernement espagnol a interdit d'embarquer, dans le port de Barcelone, sur le bateau à vapeur l'*India*, de la République de Libéria, des armes et des munitions destinées à la Bolivie, qui était alliée au

[1] G. Louis, *Des devoirs des particuliers en temps de neutralité. J. D. I. P.*, T. IV, p. 304.

[2] Rivier. *Programme d'un cours de droit des gens*, p. 187. — Ce livre contient aussi le texte de la loi belge du 9 septembre 1890 sur l'exportation des armes.

Pérou, pendant la guerre du Pacifique, qui avait éclaté en 1879 entre ces dernières républiques et le Chili[1].

Dans l'intérêt de sa propre neutralité, la Suisse a aussi interdit, en 1870, toute exportation de matériel de guerre.

Les divers pays de l'Amérique du Sud se sont prononcés pour l'interdiction. Cela s'explique tout naturellement par le fait que la fabrication et la vente des armes et du matériel de guerre ne constituent pas une branche de l'industrie de ces pays. L'exportation des armes ne porte que sur celles qui ont été préalablement importées, soit d'Europe, soit des Etats-Unis, et qui ne se trouvent en mains des particuliers qu'en quantités limitées et par suite de circonstances tout à fait accidentelles.

D'autre part, ces mêmes pays ont en général prohibé l'importation et le commerce de ce genre d'articles par les particuliers ou, tout au moins, ils ne l'autorisent que dans des limites très restreintes.

Voici, du reste, le texte de la déclaration faite par le gouvernement colombien, dans sa note du 18 juin 1891, que nous avons déjà mentionnée au § 8, au moment où les autorités de Panama soulevaient des difficultés, au sujet de l'embarquement sur les navires de l'escadre chilienne révoltée d'une certaine quantité d'armes :

« Nous considérons comme parfaitement justifié le système « qui impose à l'Etat ami l'obligation d'empêcher, par tous les « moyens qu'il a à sa disposition et en y mettant la diligence « habituelle, tout envoi de navires de guerre construits sur son « territoire, ainsi que d'armes et de munitions, lorsque ce maté- « riel est destiné aux partis en lutte. »

« Sans doute, diverses circonstances peuvent justifier des ex- « ceptions faites à cette règle. Tel sera le cas, par exemple, pour « les peuples qui fabriquent habituellement du matériel de guerre ; « la nature même du navire qui embarquerait des armes et des

[1] Rapport de gestion du Ministère des affaires étrangères du Chili, pour 1881, p. 18.

« munitions, pourrait aussi exercer une certaine influence ; si « c'est un navire de guerre, la destination du chargement serait « par là même démontrée. L'importance du chargement peut « également être prise en considération ; s'il ne s'agit que de « petits lots, il est bien difficile de demander, même à un pays « ami, de déployer, pour empêcher ces exportations, une vigi- « lance extraordinaire et partant très coûteuse. Nonobstant ces « exceptions, la pratique, de même que les auteurs dont l'opinion « a le plus de poids, admettent aujourd'hui que l'Etat qui auto- « rise l'expédition de ce genre de marchandises manque à tous ses « devoirs. Ce serait le cas tout spécialement, si ces marchandises « étaient embarquées à bord de navires de guerre ; il en serait « également de même, si l'expédition se faisait par un navire « marchand, dans le cas où un agent ou représentant autorisé « viendrait à dénoncer le chargement comme étant destiné à « des opérations militaires. »

d) *De l'application de ces principes aux cas de luttes civiles.*

Les principes admis dans les différents pays sont d'une application facile aux cas où il s'agit d'une lutte civile, lorsque la vente d'armes et de matériel de guerre ne sont pas interdits ; l'exportation peut avoir lieu aussi bien en faveur des insurgés, qu'au profit du gouvernement légitime.

A l'appui de cette affirmation, nous rappellerons que c'est dans ce sens que le gouvernement américain répondit au gouvernement chilien, lorsque celui-ci demanda aux Etats-Unis et à l'Angleterre d'interdire les exportations d'armes à destination du Chili, pour empêcher les révolutionnaires chiliens de s'en procurer [1].

Un avis portant cette interdiction fut, il est vrai, publié dans la *London Gazette*, mais le gouvernement anglais se refusa à faire plus et répondit négativement à la demande qui lui avait

[1] *Foreign relations*, 1891

été adressée d'empêcher, par l'entremise de ses fonctionnaires des douanes, des expéditions de ce genre. Plus tard, le gouvernement chilien protesta contre l'embarquement, qui s'effectuait, à Liverpool, sur le bateau à vapeur *Aconcagua*, de la «Pacific Steam-Navigation Company», d'armes destinées à être transbordées ensuite, hors des eaux britanniques, sur le *Maipo*, navire au service des insurgés. Le Foreign Office déclara qu'il était contraire à la politique de l'Angleterre de mettre obstacle à l'exportation d'armes par voie commerciale, à moins que cela n'eût lieu dans un but de propre conservation. Les mesures à prendre pour confisquer les armes au moment du transbordement, sont, ajoutait-il, du ressort du gouvernement chilien.

Dans les pays où l'interdiction d'exporter des armes a été consacrée par des dispositions légales, elle ne saurait pas être suspendue au profit des révolutionnaires en armes ou de simples conspirateurs.

On a vu très fréquemment prendre, en vue d'empêcher les exportations d'armes, des mesures de police internationale plus ou moins sévères.

En 1872, par exemple, le général Quevedo prépara à Valparaiso une expédition révolutionnaire contre le gouvernement de la Bolivie. Les autorités chiliennes rendirent publique leur intention d'interdire les exportations de poudre et d'armes à destination des ports boliviens, à moins qu'elles n'aient été duement autorisées par les agents diplomatiques du gouvernement bolivien [1].

En 1889, sur la demande qui lui en avait été faite par des agents du gouvernement péruvien, le gouvernement chilien donna aux autorités du port d'Iquique l'ordre de faire des perquisitions à bord de la barque *Mary* que l'on soupçonnait d'avoir embarqué des armes destinées aux conspirateurs péruviens. L'armateur de la barque ayant demandé à être indemnisé pour

[1] Rapport de gestion du Ministère des Affaires étrangères du Chili, 1873, p. 365.

le préjudice que lui avait causé cette perquisition, la discusion à laquelle cette affaire donna lieu a abouti à cette conclusion que les Etats doivent rendre aux Etats amis et voisins, en faisant usage des moyens d'actions qu'ils possèdent et dans les limites où le droit interne le leur permet, le service de séquestrer les armes et les navires préparés en vue d'une invasion. Les frais résultant des mesures prises sur la demande du gouvernement ami devraient être supportés par celui-ci; il en serait de même des responsabilités encourues à l'égard des particuliers qui auraient été illégitimement lésés par les mesures prises [1].

Ces mesures de police internationale sont fréquemment prises, même par des pays qui n'interdisent pas le commerce des armes d'une manière absolue. Ainsi, pendant la guerre carliste de 1875, le gouvernement français a interdit toute exportation d'armes sur la frontière espagnole. Cette mesure empêcha les insurgés de se procurer le matériel de guerre qui leur aurait été utile pour soutenir la lutte, car la France était le seul pays dont les communications avec le territoire occupé par les Carlistes fussent faciles [2].

IV. — **Passage des troupes sur territoire neutre.**

On admet aujourd'hui d'une manière générale que l'Etat neutre qui autoriserait les troupes de l'un des belligérants à traverser son territoire manquerait aux devoirs que lui impose sa neutralité et donnerait à l'autre belligérant le droit de le traiter comme un ennemi [3]. De nos jours, on n'admet plus comme justifiée l'opinion de Vattel [4], reproduite par Pando, d'après laquelle, en cas de détresse ou d'une nécessité extrême, l'un des belligé-

[1] *Dictamenes del Fiscal de la Corte Suprema de Chile,* Ambrosio Montt, T. I.— *Registro de la nave Mary en Iquique,* p. 494 et 495.

[2] *J. D. I. P.* T. IV, p. 305.

[3] Heffter, § 147. — Hall, § 429.

[4] *Droit des Gens,* III, § 110.

rants pourrait traverser le territoire d'un Etat neutre moyennant l'autorisation de celui-ci et pourrait même se passer de cette autorisation, si le neutre lui opposait un refus non justifié. Il en est de même de la théorie d'après laquelle l'Etat neutre peut, sans violer les règles de la neutralité, accorder le passage sur son territoire aux deux belligérants [1].

Il est évident qu'il serait impossible de tenir la balance absolument égale dans la répartition d'autorisations de cette nature. Le passage accordé aux troupes pourrait, en effet, présenter une importance décisive pour celui des belligérants qui le demande, tandis que l'autre se trouverait dans une situation qui fait que la concession de la même autorisation ne présenterait pour lui aucun avantage appréciable.

Certains pays, que les individus appartenant à l'un ou l'autre des belligérants sont nécessairement obligés de traverser, se trouvent parfois embarrassés pour trancher la question de savoir s'il s'agit de véritables troupes, auxquelles le passage doit être refusé ou de simples particuliers, auxquels le droit de passage ne saurait pas être dénié.

Les règles posées par la Suisse à l'occasion de la guerre franco-allemande de 1870 nous donnent la véritable solution de ce problème. En voici le résumé : [2]

« 1° Laisser passer librement les personnes sans armes et « sans uniforme, qui traversent les parcelles de territoire où se « trouve leur route *naturelle et ordinaire.* — Il s'agissait de la « population badoise du district du Lac et du Haut-Rhin, qui « traversait les cantons de Schaffhouse et de Bâle-Ville, et « de la population savoisienne qui empruntait le territoire ge- « nevois.

[1] *Ibid.*, III, § 119 à 134. — Phillimore V. III, § CLII. — Manning, *Law of Nations*, Liv. V, Chap. II.

[2] *R. D. I.* et de *L. C.*; T. III, p. 359 — Chronique par G. Rollin Jacquemins.

« 2° Ne pas permettre que l'un des belligérants se serve sys-
« tématiquement du territoire neutre pour transporter, d'une
« manière plus ou moins déguisée, un personnel de guerre. —
« Il s'agissait de jeunes gens, aptes au service militaire, qui tra-
« versaient la Suisse en grand nombre, pour se rendre d'Alsace
« dans le midi de la France. Un bureau français était institué à
« Bâle pour organiser les convois. »

Ces règles sont applicables aux guerres civiles, aussi bien qu'aux guerres internationales, à partir du moment où la qualité de belligérant a été reconnue aux insurgés. Il n'en sera pas de même, en ce qui concerne les guerres civiles internes ou simples insurrections, à l'occasion desquelles il faudra appliquer des principes sensiblement différents, pour arriver à la solution juste des difficultés qui peuvent se présenter et cela, parce que l'on ne considère pas ces dernières guerres comme apportant des modifications aux relations existant entre le gouvernement légitime et les Etats étrangers. Nous avons vu cependant, au § 26, que ces relations subissent, malgré tout, certaines modifications et nous verrons à la fin du présent paragraphe, à propos d'un cas spécial, quelles conséquences il faut en déduire.

Mais voyons d'abord quels sont ces nouveaux principes.

L'interdiction de laisser passer des troupes étrangères pendant la guerre qui a éclaté entre deux nations est imposée aux neutres par le droit des gens ; elle découle du principe fondamental qui ne permet pas aux neutres de venir en aide à l'un des belligérants, au détriment de l'autre, par des actes de commission ou d'omission. En temps de paix, par contre, cette même interdiction est basée sur le droit qui appartient à chaque Etat souverain de faire respecter sa souveraineté et sur l'obligation qui incombe à chaque Etat vis-à-vis de lui-même de mettre ce droit en pratique.

Chaque pays considère par conséquent comme une injure, toute tentative de faire passer des troupes étrangères sur son

territoire ou de se livrer à des actes militaires ou de répression sur celui-ci. Si une telle violation de territoire vient à être consommée, une réparation est toujours demandée et l'Etat responsable ne pourrait pas la refuser. Les Etats civilisés ne cherchent même pas à échapper à cette responsabilité ; ils se préoccupent seulement d'en atténuer l'importance, en alléguant parfois que les violations de territoire sont le résultat de l'acharnement mis par les chefs militaires à poursuivre des troupes révolutionnaires ou ennemies en fuite, ce qui ne leur aurait pas permis de se rendre compte qu'ils avaient dépassé les frontières nationales.

En 1877, par exemple, les troupes mexicaines du gouvernement révolutionnaire du général Diaz avaient pénétré sur le territoire du Texas, en poursuivant les troupes du gouvernement renversé de Lerdo, qui furent encore battues sur territoire étranger. Le gouvernement américain protesta contre cette violation de son territoire et il obtint satisfaction de la façon la plus complète [1].

Le gouvernement bolivien accorda aussi, en 1870 et en 1890, des réparations au Pérou, ensuite de l'entrée, sur le territoire du département péruvien de Puno, des troupes boliviennes qui poursuivaient des bandes d'insurgés [2].

Mais de la nature même du droit qui compète à chaque Etat d'interdire, en temps de paix, le passage de troupes étrangères sur son territoire, ainsi que tout autre acte attentatoire à sa souveraineté, découle, pour toutes les nations, le droit de déroger à ce principe absolu, qui n'est établi que pour servir de sauvegarde à leurs prérogatives. Il leur est, par conséquent, loisible d'accorder aux troupes étrangères l'autorisation de transiter sur leur territoire en se conformant aux prescriptions des lois internes. Elles peuvent également prendre, par des traités, l'engage-

[1] Wharton, *op. cit.*, § 397.

[2] Voir les documents relatifs à ces affaires dans la *Coleccion de los Tratados del Peru*, par Ricardo Aranda, T. III.

ment d'autoriser des passages de troupes de ce genre et établir ainsi une servitude de passage conventionnelle.

Il peut même arriver que les relations constantes de bonne amitié existant entre deux nations voisines leur conseillent une politique toujours bienveillante à ce point de vue, surtout lorsque le passage est absolument indispensable. Il faut cependant toujours réserver le cas où l'Etat requis d'accorder le passage devra le refuser dans l'intérêt de sa propre conservation.

Telles étaient les relations entre le Pérou et la Bolivie à l'époque où cette dernière république possédait un littoral maritime qui appartient maintenant au Chili par droit de conquête. A cette époque, le chemin le plus pratique pour parvenir de la Bolivie intérieure à ses possessions du littoral traversait une partie du territoire péruvien. Lorsque le besoin s'en faisait sentir, la Bolivie demandait au Pérou et obtenait de lui l'autorisation d'y faire passer ses troupes, mais à condition qu'elles fussent désarmées. De son côté, le gouvernement des Etats-Unis a autorisé, à plusieurs reprises, le gouvernement du Canada à faire passer les troupes de police canadiennes par les chemins de fer longeant, du côté sud, les lacs qui séparent ces deux pays. Les Etats-Unis ont admis comme principe en pareil cas : « que « l'autorisation de faire trajeter des troupes sur territoire amé- « ricain ne peut être accordée à un gouvernement étranger que « lorsqu'il s'agit d'un passage pacifique, n'ayant pas un but « militaire qui puisse porter atteinte à la paix d'un tiers Etat [1]. »

Le droit au passage ne peut pas être contesté lorsqu'il s'agit de fleuves ou de bras de mer possédés en commun par plusieurs Etats. L'Etat qui possède l'entrée du bras de mer ou l'embouchure du fleuve ne peut pas refuser le passage aux forces militaires de l'Etat qui en possède la partie supérieure, parce que le *condominium* international assure d'une façon complète le

[1] Wharton, *op. cit.*, § 14.

droit de passage en toutes circonstances. Tout récemment, en 1896, par exemple, le Pérou a fait usage de ce droit à l'égard du Brésil, qui détient l'embouchure de l'*Amazonas*. Il a fait passer par ce fleuve, à travers le territoire brésilien, un navire ayant à son bord un corps de troupes destiné à combattre une insurrection qui avait proclamé, dans le département péruvien de Loreto, un changement au régime constitutionnel du pays.

Sous réserve de cette restriction, on voit qu'il dépend absolument du gouvernement d'accorder ou de refuser le passage aux troupes destinées à combattre une insurrection naissante, tant que la qualité de belligérant n'a pas été reconnue aux insurgés. Le gouvernement accordera ou refusera l'autorisation en se laissant guider par les circonstances et par le cours des événements.

Les phases par lesquelles passe la lutte peuvent, en effet, imposer à l'Etat auquel on demande le passage pour les troupes du gouvernement titulaire, l'obligation de le refuser, spécialement en application du principe de non-intervention qui, ainsi que nous l'avons dit plus haut, interdit aux Etats non directement intéressés de prendre parti dans les luttes civiles, soit en faveur du gouvernement, contre ses sujets révoltés, soit en faveur de ceux-ci, contre les autorités légitimes.

Supposons, par exemple, des troupes fidèles au gouvernement qui seraient acculées par des insurgés, avant toute reconnaissance de ceux-ci, à la frontière du territoire qu'elles occupaient et qui demanderaient l'autorisation de passer sur territoire étranger, pour échapper à un anéantissement probable et pour rejoindre un corps de troupes ami qui, sur un autre point, lutte encore pour le gouvernement légitime. Ce cas s'est présenté, à deux reprises, pendant la révolution chilienne de 1891 et dans des circonstances identiques; les gouvernements étrangers auxquels les demandes de passage avaient été adressées ont admis des solutions différentes. Voici dans quelles circonstances :

Une division chilienne fidèle au gouvernement titulaire de

Balmaceda avait abandonné la ville de Tacna à l'approche des insurgés; elle avait été acculée à la frontière péruvienne et fut internée par le Pérou sur son territoire, jusqu'à la fin de la guerre civile. Les agents du gouvernement chilien invoquèrent la doctrine qui admet le transit des troupes en temps de paix et, se fondant sur le fait que la qualité de belligérant n'avait pas été reconnue aux insurgés, ils demandèrent, mais sans succès, que les troupes internées fussent remises en liberté et qu'elles fussent autorisées à s'embarquer dans le port péruvien le plus rapproché, pour se rendre dans un port du Chili encore occupé par les troupes de Balmaceda.

Sur un autre point du territoire du Chili, une seconde division de troupes du gouvernement, qui occupait la province d'Antofagasta, en fut chassée par les troupes des insurgés, ce qui l'obligea à se réfugier sur territoire bolivien; les soldats y furent désarmés, mais le gouvernement bolivien leur laissa la liberté d'aller où bon leur semblerait, soit isolément, soit sous la conduite de leurs chefs. Retenu encore par l'obéissance militaire, ce corps traversa avec ordre le territoire bolivien, puis il atteignit les frontières de la République argentine. Le commandant en chef demanda alors au gouvernement argentin l'autorisation de passer et, l'ayant obtenue, il continua sa marche dans la direction du Chili. Lorsque ces troupes parvinrent au terme de leur long et pénible voyage, le Ministre de la République argentine à Santiago demanda au gouvernement de Balmaceda de ne pas les employer à des opérations dirigées contre les insurgés, et Balmaceda fit droit à cette demande.

Pour justifier vis-à-vis du Congrès argentin l'autorisation de passer accordée aux troupes régulières chiliennes le Ministre des affaires étrangères de la République Argentine a invoqué les arguments de droit suivants :

1° Il ne s'agissait, en l'espèce, que d'un groupe de citoyens chiliens qui demandaient à traverser le territoire argentin.

2° En vertu de la Constitution argentine, le Congrès était autorisé à faire droit ou à refuser de faire droit à la requête du

gouvernement chilien et par conséquent à accorder le passage à toute la division chilienne avec ses armes et son matériel de guerre, ou à le refuser, puisqu'il s'agissait d'une nation amie en proie à des difficultés internes dans lesquelles toute intervention est interdite [1].

A notre avis la solution admise par le Pérou est plus correcte, étant données les circonstances spéciales, que celle adoptée par le gouvernement argentin.

Et tout d'abord, on ne peut raisonnablement soutenir que les soldats chiliens, alors même qu'ils marchaient de leur propre gré sous les ordres de leurs chefs militaires, ne constituaient qu'un groupe de citoyens auquel le passage devait être accordé sans aucune condition.

En temps de paix, il est vrai, chaque Etat est absolument libre d'accorder ou de refuser le passage à des soldats qu'il considère comme une force armée appartenant à une nation amie, s'il juge que ce passage ne lèse pas ses intérêts; mais, en même temps, il a le droit d'examiner les circonstances qui ont provoqué la demande de passage et il peut répondre négativement, soit pour des motifs de propre conservation, soit si l'action du passage venait à constituer, de sa part, une immixtion flagrante dans les affaires internes d'un pays voisin.

Dans les cas qui nous occupent, les troupes du gouvernement titulaire avaient échappé à la captivité réservée aux prisonniers de guerre, en se réfugiant sur territoire étranger; en les poursuivant jusqu'au bout, les insurgés auraient pu les mettre dans l'impossibilité complète de participer aux opérations militaires subséquentes. L'application faite en l'espèce de la doctrine qui permet d'accorder en temps de paix le passage aux troupes d'un pays ami a donc procuré au gouvernement chilien *un avantage* positif résultant, d'une part, du refuge accordé à ses troupes qui n'ont ainsi pas été faites prisonnières et, d'autre part, du préju-

[1] *Memoria de Relaciones Exteriores al H. Congreso Nacional de 1891,* por el Senor Quirno Costa.

dice causé aux insurgés, qui n'ont pas pu continuer la poursuite au-delà des frontières chiliennes, de sorte que le gouvernement titulaire a pu utiliser à nouveau, sur un autre point, les troupes qui avaient été refoulées.

Si donc l'on tranche affirmativement la question de savoir si un Etat étranger doit accorder le passage aux troupes d'un pays ami qui sont poursuivies par des insurgés, on en arrive à cette conséquence que le gouvernement n'emploiera les moyens dont il dispose pour faire respecter l'inviolabilité de son territoire que dans le but d'empêcher les insurgés de pousser leur campagne à fond contre leurs adversaires et pour accorder un avantage important à ceux-ci. Cette manière de procéder constituerait une intervention tout aussi importante en faveur du gouvernement légitime que celle qui consisterait dans l'envoi de troupes chargées de venir en aide à ce gouvernement, dans sa lutte contre ses ressortissants révoltés.

Ces considérations nous amènent à la conclusion que, lorsque le passage est demandé comme conséquence d'une opération de guerre même interne, le gouvernement doit refuser son autorisation. Le principe de non-intervention étant en jeu, le gouvernement requis d'accorder le passage ne peut pas feindre d'ignorer l'existence d'une guerre civile, au moins en ce qui concerne les troupes qui se sont réfugiées sur son territoire.

V. — Transports d'armes à travers le territoire étranger.

La question de savoir si un pays peut laisser transporter des armes à travers son territoire peut se présenter indépendamment de celle qui se pose au sujet de la légitimité ou de l'illégitimité de la vente et de l'exportation des armes en temps de guerre.

Un pays qui est traversé par la voie par laquelle doit s'effectuer ce transport peut, en effet, se demander si sa qualité de neutre ne l'oblige pas à l'interdire, en prenant en considération

le fait que ce transport pourrait exercer une influence décisive sur le résultat des opérations militaires.

Les arguments invoqués dans ce débat varient suivant qu'il s'agit du transit par les eaux territoriales d'un pays ou par voie de terre.

L'examen des divers cas qui se sont présentés dans la pratique démontre que toutes les nations ne se sont pas toujours conformées aux mêmes principes, en ce qui concerne le transit maritime.

M. T.-E. Holland[1] relève, dans les termes suivants, un cas intéressant, dans lequel une puissance neutre est intervenue, au cours de la dernière guerre turco-russe, en faveur d'un belligérant : « Un vaisseau du Lloyd autrichien, chargé de « matériel de guerre destiné à la Turquie étant arrivé à Cor- « fou, les autorités grecques, à la demande du consul russe, « gardèrent la marchandise comme contrebande. La discussion « qui s'éleva, à la suite de cet acte extraordinaire, entre les gou- « vernements de Grèce et de Turquie, se termina par l'envoi « de ce matériel à Trieste, afin qu'il y restât pendant toute la « durée de la guerre. »

Les autorités de la colonie hollandaise de Curaçao agirent de même à l'égard du vapeur *Bolivar* qui, pendant la guerre des républiques sud-américaines du Pacifique, s'était arrêté dans le port de la colonie, ayant à son bord un chargement de munitions de guerre à destination du Pérou, par Panama.

Pendant la guerre civile du Chili, en 1891, le gouvernement chilien avait demandé aux autorités de Callao de faire des perquisitions à bord du vapeur anglais *Scirius*, qui était entré dans ce port, au cours d'un voyage qu'il faisait de San Francisco à Iquique, alors occupé par les insurgés chiliens.

Par contre, lorsque, en septembre 1879, l'agent diplomatique péruvien fit des démarches auprès du gouvernement impérial

[1] *R. D. I. et de L. C.* T. X., p. 180. — *Les débats diplomatiques récents.*

de Rio Janeiro pour obtenir l'interdiction du transit par les eaux brésiliennes d'armes embarquées sur la *Marahense*, à destination du Chili, le Ministre des affaires étrangères du Brésil déclara qu'un pays neutre n'avait ni le devoir, ni même le droit de faire des perquisitions sur un navire portant un pavillon neutre ou de l'arrêter. Selon lui, ce navire n'était nullement tenu de faire connaître aux autorités du port dans lequel il a fait escale, la nature du chargement qu'il transporte dans d'autres ports étrangers.

Cette dernière opinion est certainement la plus conforme aux principes fondamentaux qui régissent les rapports commerciaux existant entre les individus neutres et les belligérants, d'après lesquels ce genre de commerce ne peut être entravé que par le belligérant lui-même et non par les tiers, — le belligérant ayant seul le droit de s'emparer, *jure belli*, des objets qui peuvent être considérés comme contrebande de guerre.

Le fait par un pays de tolérer le passage d'objets de ce genre ne saurait donc pas être considéré comme constituant une violation de sa propre neutralité. Le transit dans les eaux territoriales est consacré par un usage universel, et on ne peut contester, nonobstant les exceptions que nous avons mentionnées ci-dessus, qu'il ne comprenne le droit d'entrer dans les ports ouverts au commerce des nations et d'y séjourner pendant tout le temps qui est nécessaire pour permettre au navire de se ravitailler et de faire les réparations indispensables en vue de la continuation de son voyage. Le navire qui use de cette faculté n'est tenu que de respecter les ordonnances de police et de sûreté du port. S'il se conforme à ces prescriptions, le principe de la liberté de la navigation sur l'océan prime toutes les objections que pourraient faire des belligérants désireux de profiter du concours indirect que leur assurerait la détention du dit navire.

La question qui nous occupe se présente d'une façon un peu différente, lorsque le transport des armes doit s'effectuer par voie de terre.

Tant qu'il s'agit de voies livrées au commerce universel, sur lesquelles les usages ou les traités internationaux ont établi une sorte de servitude, le transit demeure absolument libre, sans qu'il y ait lieu de tenir compte d'une guerre qui aurait éclaté entre deux nations voisines.

Telle est la situation de l'isthme de Panama, au sujet duquel tous les auteurs américains sont unanimes à reconnaître que, en vertu de la loi internationale, le transit ne peut pas y être interdit.

Le gouvernement colombien l'a reconnu à plusieurs reprises et, principalement, dans sa décision du 2 juin 1879. Il s'agissait du passage d'une certaine quantité d'armes transportées de New-York à Colon par le vapeur *Crescent City*, à destination du Pérou, alors en guerre avec le Chili.

« Le chemin de fer entre l'Atlantique et le Pacifique à travers « l'isthme de Panama, disait cette décision, a été reconnu « comme voie de transit franche pour le commerce universel. « Cette liberté a pour conséquence que les autorités territoriales « n'ont pas l'obligation de rechercher quelle est la provenance, « la nature et la destination des marchandises qui passent par « cette voie.

« Les ports de Colon et de Panama ne possédant pas de « douanes, on ne pourrait pas exercer un contrôle sur les mar- « chandises qui sont transportées d'un océan à l'autre, et, si « même on réussissait à en établir un, il serait très ennuyeux et « surtout insuffisant [1]. »

Plus tard, le consul du Chili demanda des explications au sujet de marchandises embarquées à bord de navires de guerre et le gouvernement colombien répondit comme suit :

« Le gouvernement de l'Etat de Panama n'a nullement l'obliga- « tion de se livrer à des perquisitions sur son territoire et d'inter- « dire le chargement à bord d'un navire de guerre, même appar- « tenant à une puissance belligérante, de caisses de marchandises

[1] *Memoria de Relaciones exteriores de Chile*, 1880, p. 25.

« à destination autre que celle de Panama, do ntle contenu, à « défaut de renseignements provenant de source officielle, ne « pourrait être connu que moyennant l'ouverture de ces cais- « ses. Cependant, si un gouvernement étranger ou un agent « dûment autorisé à cet effet venait à aviser le dit gouvernement « que l'on se propose d'embarquer à bord d'un navire de guerre « belligérant des armes, des munitions ou d'autres articles que « les navires de guerre ne sont pas autorisés à embarquer dans « des ports neutres, soit en vertu de traités en vigueur, soit en « vertu de principes généralement admis par le droit des gens, « le gouvernement devrait prendre toutes les mesures qui sont « en son pouvoir pour empêcher que cet embarquement n'ait « lieu. Le gouverneur devra agir de même s'il était de notoriété « publique que l'on effectue un chargement d'articles prohibés, « on si le contenu des caisses était reconnaissable au premier « coup d'œil. »

Le gouvernement colombien a maintenu que les principes qu'il avait posés dans les deux déclarations que nous venons de citer étaient applicables au transit de caisses que les agents d'un gouvernement étranger voudraient faire ouvrir par les fonctionnaires de l'isthme, pour démontrer qu'elles renferment des articles appartenant à des conspirateurs ou à des révolutionnaires.

Lorsque, par contre, le transit s'effectue à travers un territoire neutre, par une voie qui n'est pas expressément consacrée au commerce universel, la pratique internationale manque absolument d'uniformité.

Pendant la guerre de 1870, plusieurs pays neutres du continent, l'Autriche, le Danemark, l'Espagne, l'Italie, les Pays-Bas, la Belgique, ont prohibé le transit des armes et des munitions de guerre, des chevaux, etc. Pendant la guerre de Crimée, l'Allemagne avait défendu le transit du matériel de guerre, tout en laissant absolument libre l'exportation des armes fabriquées sur son territoire. D'autres puissances ne se sont pas prononcées sur ces questions, tandis que quelques-unes ont formellement

refusé d'interdire le transit. La République Argentine, par exemple, a refusé, en 1881, de saisir à Buenos-Aires des armes destinées à la Bolivie, qui était à cette époque en guerre avec le Chili.

D'une façon générale, la nature des relations établies avant l'ouverture des hostilités exercera une certaine influence sur les décisions qui interviendront ensuite. Lorsque l'Etat neutre est traversé par une voie que doivent nécessairement suivre les marchandises destinées à l'un des belligérants, le fait d'interdire le transit des armes constituerait de la part de cet Etat une mesure hostile, et ce belligérant ne pourrait pas considérer cette interdiction comme étant une des conséquences de l'exécution des devoirs découlant de la neutralité.

Dans les cas de guerre civile, les pays qui n'ont pas reconnu à l'insurrection la qualité de belligérant devraient accorder au gouvernement titulaire la mise sous séquestre des armes que l'on voudrait faire passer à travers son territoire à destination des insurgés, ou bien il devrait en prohiber le transit. Le gouvernement titulaire qui a seul le droit de représenter le pays, peut seul aussi traiter avec les gouvernements étrangers au sujet des restrictions à apporter au commerce; il est seul juge de l'opportunité qu'il y a pour lui à prescrire ces restrictions.

VI. — **Des expéditions militaires.**

a) *Principes dirigeants.*

En temps de guerre, les Etats neutres sont tenus d'interdire aux agents des belligérants, et même à leurs propres ressortissants, de préparer sur leur territoire des expéditions militaires ou de contribuer à augmenter les forces d'un navire de guerre ou d'une expédition de ce genre.

En temps de paix, il existe une règle analogue, fondée sur des

considérations d'équité et de bonne amitié, qui veut que chaque Etat fasse surveiller sur son territoire les réfugiés politiques, de manière à faire échouer les complots tramés par eux contre les Etats amis et à faire séquestrer les armes et navires qu'ils pourraient préparer en vue d'une invasion. Cette obligation est souvent consacrée par des traités internationaux généraux ou spéciaux.

Chaque Etat doit vouer à l'exécution de ces obligations la même diligence que celle qu'il met à ses propres affaires. Il est tenu pour responsable de toute faute lourde et de tout dol qui pourraient être considérés comme une preuve de son désir d'intervenir dans la lutte ; il est également responsable de sa faute, même légère, dans certains cas que nous déterminerons ci-dessous. Il doit par conséquent faciliter l'action normale de ses propres autorités et faire usage des moyens d'action dont il dispose habituellement pour le maintien de l'ordre sur son propre territoire et faire intervenir, le cas échéant, la force publique (armée, flotte, police) ainsi que ses fonctionnaires administratifs ou judiciaires.

Nous examinerons ici, aux lumières de ces principes, les questions qui se rattachent aux expéditions militaires organisées sur territoire étranger, en réservant, jusqu'au moment où nous traiterons du droit d'asile, les questions qui ont trait aux personnes mêmes des réfugiés politiques.

b) *Définition de l'expédition militaire.*

La pratique internationale admet l'existence d'une expédition militaire lorsque les hommes qui la composent et le matériel de guerre (armes, navires, etc.) qui lui est destiné ont été réunis sur un point du territoire neutre qui sert de point de départ à des actes de guerre, après adoption d'un régime militaire terrestre ou naval. Le départ en troupe d'un nombre, même considérable, d'individus qui ne se sont pas constitués en association, ne pourrait cependant pas donner lieu à une réclamation pour

violation de la neutralité [1]. Pour qu'il y ait expédition militaire proprement dite, il ne serait toutefois pas nécessaire que les personnes qui la composent fussent en état de commencer la lutte aussitôt après avoir abandonné l'abri que leur prêtait le territoire neutre, ni que les membres de l'expédition fussent déjà porteurs des armes qu'ils entendent utiliser à brève échéance.

Telles sont du moins les règles admises au cours du débat qui s'est engagé, en Angleterre, à l'occasion de l'affaire de l'île Terceira, dans les circonstances suivantes :

Ensuite de la guerre civile de Portugal de 1828, entre les partisans de Dona Maria et ceux de Don Miguel, un corps de troupes au service de Dona Maria s'était réfugié en Angleterre. Peu de temps après, les soldats appartenant à ce corps, auxquels s'étaient joints quelques autres sujets portugais, réussirent à organiser une expédition. Interrogés par les autorités anglaises, les chefs de celle-ci répondirent qu'il ne s'agissait que de transporter au Brésil, sur des navires désarmés, des citoyens portugais et brésiliens. Mais, au commencement de l'année 1829, sept cents hommes sans armes, placés sous le commandement du comte Saldanha, s'embarquèrent dans le port de Plymouth sur quatre navires dont la destination, restée secrète, était l'île Terceira, qui était demeurée fidèle à Dona Maria. Les armes destinées à cette troupe avaient été embarquées comme des marchandises ordinaires sur un autre navire. Sur ces entrefaites, un navire anglais partit pour Terceira dans le but d'empêcher le débarquement de cette expédition, si elle venait à se diriger de ce côté. Les navires de Saldanha y arrivèrent en effet, mais ils furent immédiatement contraints de quitter les eaux portugaises, sous la surveillance du navire anglais [2].

Dans d'autres cas, le défaut d'organisation d'un groupe nombreux d'hommes allant prendre part à une guerre a provoqué des décisions dans un sens diamétralement opposé.

[1] Note de M. Marcy, secrétaire d'Etat des Etats-Unis, du 8 mai 1855, au sujet de l'expédition Walker, citée par Wharton, § 396.

[2] Phillimore, *op. cit.*, T. III, §§ CLIX, CLX.

Il s'agissait de Français et d'Allemands résidant aux Etats-Unis qui rentrèrent dans leur patrie, au début de la guerre de 1870, pour s'acquitter de leurs devoirs militaires. Deux navires embarquèrent au même moment 1200 Français, ainsi qu'une certaine quantité de fusils et de munitions. Préoccupé de la nature de cette expédition, le gouvernement des Etats-Unis fit examiner la question par son secrétaire d'Etat, M. Fisch, qui arriva à la conclusion qu'il ne s'agissait pas en l'espèce d'une expédition militaire dirigée contre l'Allemagne [1].

c) *Armement et exportation de navires.*

Il est interdit de laisser partir des navires construits ou armés pour la guerre, tout comme de laisser préparer des expéditions militaires; mais la grosse difficulté, en ce qui concerne les navires, est de préciser les circonstances qui donnent à leur départ les caractères d'une expédition navale.

Nous avons vu, en effet, plus haut, que plusieurs pays, et entre autres les Etats-Unis, considèrent comme parfaitement légitimes les ventes de navires, au même titre que celles d'armes ou de tout autre matériel de guerre. Ce principe avait été formulé comme suit, en 1822, par le juge américain Story : « Nos lois « n'interdisent pas plus que les lois internationales d'envoyer « des navires armés ou des munitions de guerre, dans un port « étranger pour les y faire vendre. C'est là une opération com- « merciale qu'aucune nation n'est tenue d'interdire et qui ne « peut avoir, pour celui qui s'y livre, d'autre conséquence que « de voir confisquer sa marchandise [2]. »

La décision qui contient cette déclaration avait été provoquée par les faits suivants :

Après la guerre de 1812 entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne, les propriétaires d'un corsaire le désarmèrent et le transformèrent en navire marchand; plus tard, afin de

[1] Hall, § 222.

[2] 7 Wheaton Reports, p. 283.

le vendre, ils le chargèrent de munitions de guerre, lui rendirent une partie de son ancien armement, et l'envoyèrent à Buenos-Ayres, alors que les Argentins, auxquels la qualité de belligérant avait été reconnue, luttaient pour leur indépendance contre l'Espagne. Ce navire fut en effet vendu au gouvernement de Buenos-Ayres, qui lui donna le nom d'*Independencia*. Dans la suite, ce même navire revint dans un port des Etats-Unis où il recruta trente matelots, pour compléter son équipage, et où il embarqua le matériel de guerre qui lui était nécessaire. Ceci fait, l'*Independencia* captura sur la haute mer le navire espagnol *Santissima Trinidad*, qu'elle conduisit dans le port de Norfolk où les agents du gouvernement espagnol intentèrent un procès en restitution, en se fondant sur les motifs suivants : L'*Independencia* a été illégitimement équipée et armée aux Etats-Unis ; après son acquisition par le gouvernement de Buenos-Ayres, son équipage a été renforcé sur le territoire des Etats-Unis, grâce à des enrôlements illégitimes. La Cour des prises ordonna, en mars 1822, la restitution de la *Santissima Trinidad*, mais en se fondant uniquement sur le moyen tiré de ce que l'*Independencia* avait renforcé son équipage par des enrôlements faits sur territoire neutre. La Cour a écarté le moyen tiré du premier voyage à Buenos-Ayres et, se fondant sur l'opinion ci-dessus rapportée du juge Story, elle considéra ce voyage et la vente comme parfaitement légitimes.

Dans une autre affaire tranchée à la même époque, la Cour américaine, sous la présidence du *Chief justice* Marshall, confirma la jurisprudence déjà admise aux Etats-Unis en ce qui concerne les circonstances qui sont de nature à donner à la vente d'un navire les caractères d'une expédition militaire.

Il s'agissait de la prise du navire portugais le *Gran Para*, effectuée par le corsaire du gouvernement de Buenos-Ayres, l'*Irresistible*. Ce corsaire avait été acheté à Baltimore et expédié à destination de Buenos-Ayres déjà tout armé et préparé pour la guerre. Son équipage, qui avait été renforcé sur le territoire des Etats-Unis, grâce à des enrôlements illégitimes, était trop fort

pour un navire marchand, mais suffisant pour un corsaire. Lorsque l'*Irresistible* arriva à son port de destination, tout son équipage avait été licencié, mais il avait été immédiatement rengagé. La Cour a admis que, dans ces circonstances, personne ne pouvait se tromper sur les intentions des armateurs de ce corsaire ; il ne pouvait pas être question d'un voyage commercial, mais bien d'une entreprise tentée dans le but de venir en aide à l'un des belligérants [1].

De ces deux exemples, ainsi que de beaucoup d'autres qu'il serait trop long de citer, il résulte que la distinction entre l'opération qui consiste à vendre et à exporter un navire comme article de guerre et celle qui consiste à le céder pour une expédition militaire illégitime ne peut être faite qu'en prenant pour base l'intention de ceux qui font le marché.

Si l'intention des auteurs de l'entreprise est de préparer un article de contrebande, pour aller le vendre à l'un des belligérants, en courant le risque de le voir confisquer au passage ou de ne pas réussir à le vendre, c'est à celui des belligérants au préjudice duquel se fait cette opération à l'empêcher.

Si, par contre, l'intention de l'armateur est de préparer un navire dans un port neutre, pour se livrer à la course contre le commerce de l'un des belligérants, dès la sortie du port, ou même seulement plus tard, c'est alors au neutre à prendre ses mesures pour que le dit navire ne sorte pas du port [2].

Ce principe concernant les neutres n'a jamais été contesté par aucun Etat ; il a été formulé d'une manière expresse, pour la première fois, dans les termes suivants, par le traité de Washington, conclu en 1871 entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne : « Tout gouvernement neutre est tenu de prendre toutes les « mesures qui sont de nature à empêcher l'équipement et l'ar- « mement sur les territoires soumis à sa juridiction des navires « qu'il a des raisons suffisantes de croire destinés à croiser ou

[1] 7 Wheaton Reports, p. 471.

[2] Dana. *Note 125 to Dana's Wheaton*.

« à faire la guerre à une puissance avec laquelle il est lui-même « en paix ; il doit aussi mettre le même soin à empêcher le « départ de sa juridiction de tout navire destiné à croiser ou à « faire la guerre comme il est dit ci-dessus, lorsque ce navire a « été spécialement préparé, en tout ou en partie, dans la juridic- « tion de ce gouvernement, pour un usage militaire. »

Il faut reconnaître que, nonobstant le texte de ce traité, le critérium de l'*animus adjuvandi* reste toujours assez vague et que de sérieuses discussions pourraient encore se produire au sujet des navires qui ont été construits en pays neutre, indépendamment de tout contrat conclu ouvertement ou sous une forme déguisée par l'un des belligérants.

Ainsi que nous l'avons dit, l'obligation d'empêcher sur son territoire toute expédition militaire est de droit pour le neutre à l'égard des deux belligérants ; l'affaire de l'*Alabama* démontre que la responsabilité d'expéditions de ce genre retombe sur le gouvernement dont les agents ne se sont pas montrés suffisamment diligents.

d) *De l'application de ces principes aux guerres civiles.*

La situation change du tout au tout lorsque, au lieu d'une guerre internationale, c'est une guerre civile interne qui vient à éclater. Les relations existant en temps normal entre les gouvernements ne subissent de ce chef aucune modification. Le gouvernement légitime conserve le privilège, très important pour lui, de pouvoir continuer à faire à l'étranger ses commandes de navires de guerre, ainsi qu'à recevoir ceux qui étaient en construction ; il peut également organiser par l'intermédiaire de ses agents d'autres expéditions militaires.

Au cours de l'année 1869, par exemple, le gouvernement espagnol a fait construire dans les arsenaux des Etats-Unis trente canonnières destinées à poursuivre les navires qui tenteraient de débarquer des hommes et des armes dans l'île de Cuba où une insurrection avait éclaté. En même temps on tra-

duisait devant les tribunaux les agents des insurgés qui étaient convaincus d'avoir préparé des expéditions pour venir en aide à l'insurrection.

En 1891, le gouvernement français laissa sortir de ses ports les croiseurs *Presidente Errazuriz* et *Presidente Pinto* qui avaient été construits pour le compte du gouvernement chilien et toutes les démarches faites par les agents des révolutionnaires pour empêcher le départ de ces navires restèrent infructueuses.

Enfin, en 1893, lorsque sévissait au Brésil la rébellion de l'escadre du contre-amiral Mello, le gouvernement titulaire, siégeant à Rio-Janeiro, se procura aux Etats-Unis deux ou trois vapeurs armés de canons à longue portée et composa leur équipage de matelots et d'officiers dont la plupart étaient américains.

Comme cependant, en principe, à l'exception du souverain, personne n'a le droit d'organiser sur un territoire une expédition militaire ou navale, le gouvernement du pays dans les limites duquel se font ces préparatifs pourrait toujours, si les lois internes le lui permettent, interdire toute vente et exportation de navires, d'armes, etc., ou tout recrutement de personnel.

Des prohibitions de cette nature se produisent principalement dans les pays qui ne se livrent pas à la fabrication et au commerce du matériel de guerre et pour lesquels, par conséquent, les exportations de ce genre de marchandises ne se produisent pas normalement en temps de paix.

En tout cas, l'Etat étranger doit prendre toutes les mesures qui sont en son pouvoir pour empêcher, en temps de guerre civile, aussi bien qu'en temps de guerre internationale, toute expédition militaire qui se ferait pour le compte des insurgés.

Il appartient au gouvernement intéressé d'établir les faits d'une manière complète et, si les préparatifs se sont faits secrètement, de requérir du gouvernement sur le territoire duquel ils ont eu lieu qu'il prenne des mesures à l'égard des personnes qui y ont pris part.

Si une demande de ce genre venait à être formulée, le gouvernement ou les fonctionnaires préposés aux enquêtes pour violation de la neutralité seraient tenus de recourir à des mesures de rigueur à l'égard des particuliers coupables, alors même que, d'après les lois territoriales, leur commerce serait garanti en temps de paix.

En 1870, par exemple, l'attorney du district de New-York se refusa à faire droit aux demandes des agents du gouvernement espagnol qui l'avaient requis une première fois d'arrêter le bateau à vapeur *Hornet* que l'on disait avoir été préparé en vue d'une expédition contre Cuba.

Précédemment, en 1837, le gouvernement chilien avait prétendu rendre les autorités péruviennes responsables du départ, sur le brigantin *Orbegozo* et la frégate *Monteagudo*, de l'expédition du général Freire. Ces deux anciens bateaux péruviens avaient été désarmés et loués à des commerçants du port de Callao. Le gouvernement péruvien déclina toute responsabilité, alléguant que les agents diplomatiques du Chili n'avaient pas suffisamment prouvé que l'intention des armateurs de ces navires fût de préparer une expédition contre le Chili.

De son côté, le gouvernement chilien refusa, en 1872, d'admettre qu'il fût responsable du départ du port de Valparaiso de l'expédition du général Quevedo, qui était dirigée contre le port bolivien d'Antofagasta. Il fit tous ses efforts pour arriver à démontrer que les agents boliviens ne lui avaient pas fourni des renseignements suffisamment complets pour lui permettre d'empêcher cette expédition [1].

D'une manière générale, ainsi que nous l'avons dit plus haut [2], un gouvernement neutre ne saurait être rendu responsable d'actes demeurés secrets. Cette manière de voir a triomphé à l'occasion des expéditions organisées sur territoire canadien, en

[1] Rapport de gestion du Ministère des Affaires étrangères du Chili, 1873.

[2] Voir ci-dessus, page 110.

octobre 1864, dans le but de pénétrer sur le territoire américain pour s'emparer de la ville de St-Albans Vt et pour prendre le bateau à vapeur *Philo Parsons* qui faisait le service régulier du lac Erié. Lorsque les participants à ces expéditions avaient quitté le Canada, ils avaient l'aspect d'individus pacifiques, voyageant isolément par les chemins de fer qui longent la frontière américaine ; ils séjournèrent dans les hôtels sans éveiller le moindre soupçon, jusqu'au moment où ils se réunirent pour faire une incursion sur le territoire et dans les eaux américaines. Nantie d'une réclamation des Etats-Unis, la commission mixte anglo-américaine refusa d'y faire droit, par le motif que les autorités canadiennes n'avaient pas eu connaissance des préparatifs qui avaient été faits clandestinement [1].

Si, par contre, les participants à l'expédition agissent publiquement, le devoir de l'Etat est de prendre immédiatement des mesures sans attendre une dénonciation.

Lorsque, en 1846, le général Flores, ressortissant de l'Equateur, était occupé à préparer en Angleterre et en Espagne une expédition contre le gouvernement de son pays, on disait dans l'Amérique du Sud que si cette expédition réussissait, elle aurait pour effet de rétablir l'influence de l'Espagne sur ses anciennes colonies. L'agent diplomatique du Pérou à Londres adressa au gouvernement britannique des réclamations au sujet de ces préparatifs, mais celui-ci refusa d'en tenir compte, alléguant qu'elles n'émanaient pas d'un agent du gouvernement de l'Equateur, le seul qui fût en cause. Peu de mois après, les autorités anglaises se décidèrent cependant à mettre l'embargo sur les navires achetés par le général Flores et à les séquestrer. De son côté, l'Espagne donna l'ordre de disperser tous ceux qui s'étaient réunis dans l'un de ses ports en vue de l'expédition projetée [2].

[1] Papers relating to the Treaty of Washington.

[2] Rapport de gestion du Ministère des Affaires étrangères du Pérou, 1847, p. 7. — Des termes employés par Lord Palmerston, en réponse aux premières démarches de l'agent péruvien, il résulte qu'il n'existerait, au

C'est à juste titre que l'Angleterre formula contre les Etats-Unis des réclamations énergiques, lorsque, en 1865 et 1870, les fénians firent ouvertement sur le territoire des Etats-Unis des préparatifs en vue d'envahir le Canada.

A notre connaissance on n'a jamais, jusqu'ici, tranché la question de savoir si le gouvernement dont la surveillance a été trompée peut faire poursuivre par sa force armée, sur la haute mer ou dans les eaux territoriales étrangères, une expédition qui aurait été préparée sur son territoire. Nous renvoyons l'examen de cette question à plus tard et nous la traiterons dans une autre partie de notre étude, avec toutes les autres questions qui ont trait à la violation du territoire neutre.

Si les participants à une expédition reviennent à leur point de départ, après avoir subi un échec, on les défère aux tribunaux qui, généralement, prononcent la peine de l'expulsion contre les étrangers, à moins que ce genre de peine ne soit pas admis par la législation interne du pays. Tel a été le cas, par exemple, en 1852, lors de la seconde expédition dirigée contre l'Equateur, que le général Florès avait préparée dans les ports du Pérou et du Chili. Cette expédition ayant été repoussée dès son entrée dans les eaux territoriales de l'Equateur, les individus engagés rentrèrent au Pérou. A la demande des gouver-

contraire, aucune obligation de ce genre. « En ce qui concerne les projets « que le colonel Iturregui attribue aux généraux Florès et Santa Cruz, « le soussigné doit faire observer que le gouvernement britannique n'a « pas le droit d'intervenir pour aider à leur exécution ou pour y mettre « obstacle. Le soussigné doit cependant faire remarquer au colonel « Iturregui que le commerce et les sujets britanniques ont, à différen- « tes époques, éprouvé de graves dommages, souffert tant d'injures et « d'injustices par suite des procédés des personnes qui, successivement, « détiennent le pouvoir dans les républiques sud-américaines, que le gou- « vernement britannique verrait avec un grand plaisir un changement po- « litique se produire, s'il devait avoir pour effet de modifier la conduite des « gouvernements sud-américains à l'égard des sujets britanniques, de ma- « nière à ce qu'elle soit plus conforme à la justice et à la bonne foi, ainsi « qu'aux engagements résultant des traités. »

nements de l'Equateur et de la Colombie, celui du Pérou interdit le séjour de son territoire à tous les étrangers qui avaient pris part à l'expédition; par contre, les Péruviens furent déférés aux tribunaux, comme accusés d'avoir troublé l'ordre public [1].

De son côté, lorsque, en 1870, le chef irlandais O'Neill et deux de ses camarades tentèrent d'envahir le Canada, d'où ils furent repoussés par les troupes britanniques, le gouvernement des Etats-Unis les déféra aussi aux tribunaux.

VII. — De l'utilisation du territoire neutre comme base d'opérations.

De même que les expéditions prenant pour point de départ le territoire neutre sont interdites, ainsi aussi on n'admet pas qu'un corps expéditionnaire vienne se reconstituer ou chercher des renforts sur un tel territoire.

L'Etat neutre est tenu d'user de tous les moyens qui sont en son pouvoir pour mettre obstacle à ce genre d'opérations, aussi bien en ce qui concerne les forces militaires que pour les navires de guerre.

Ce principe, qui figure au nombre des trois règles posées par le Traité de Washington, a été appliqué par le Tribunal de Genève au cas du croiseur *Shenandoah,* qui était au service des confédérés sudistes.

Ce navire était entré dans le port de Melbourne (Australie). Monté par un équipage qui était absolument insuffisant pour qu'il pût se livrer aux opérations navales qu'il projetait, il s'y approvisionna de charbon et compléta son équipage à Port-Phillip, par le recrutement clandestin d'un certain nombre de matelots; il put ainsi se rendre aux environs du Cap Horn, où il captura plusieurs navires baleiniers appartenant à la marine marchande des Etats-Unis.

[1] Rapport de gestion du Ministre des Affaires étrangères du Pérou, 1852.

Le Tribunal de Genève déclara la Grande-Bretagne coupable par omission et la rendit responsable de tous les dommages causés par le *Shenandoah*, depuis son départ de Melbourne, le 18 février 1865.

Pour éviter les complications qui peuvent résulter de l'entrée et du stationnement dans leurs ports de navires appartenant à des belligérants, les Etats neutres se décident quelquefois à interdire à ces navires l'entrée de ceux de leurs ports qui sont situés près du théâtre de la lutte ou sur les passages que ces navires fréquentent le plus. C'est ainsi que procédèrent l'Autriche, en 1854, pour le port de Cattaro, la Grande-Bretagne, pendant la guerre de sécession, pour les ports des îles de Bahamas, et la Suède, en 1870, pour les cinq ports militaires de ce royaume.

Lorsque la fermeture n'est pas décrétée, on voit presque toujours surgir des difficultés portant sur l'étendue des obligations incombant à l'Etat neutre qui laisse pénétrer dans ses ports des navires de guerre appartenant aux belligérants.

Tout d'abord, il faut considérer comme non justifiée l'opinion d'après laquelle les navires des deux belligérants seraient autorisés à stationner indéfiniment dans les ports neutres, pour renouveler leurs approvisionnements de vivres et de charbon.

Cette opinion avait été émise par le gouvernement de l'Equateur, dans une décision du 14 mai 1864, rendue à l'occasion des hostilités entreprises, sans déclaration de guerre préalable, par les forces navales espagnoles du Pacifique, contre le Pérou. Toutefois, le chargé d'affaires du Pérou ayant adressé une réclamation au Ministre des Affaires étrangères de l'Equateur, au sujet des règles d'exécution de ce décret et de la durée pendant laquelle les navires espagnols étaient autorisés à séjourner dans les ports de la république de l'Equateur, ce gouvernement, ainsi mis en cause, déclara qu'il n'avait nullement l'intention de tolérer que ses ports, ou une partie quelconque de son terri-

toire, servissent de base d'opération militaire aux Espagnols. Il n'entendait pas non plus que les puissances en guerre y établissent des hôpitaux. Le gouvernement équatorien déclarait avoir l'intention de se conformer aux principes du droit des gens, à sa Constitution et aux lois de l'Etat. Il ajoutait qu'il ne permettrait par conséquent pas aux navires espagnols de séjourner indéfiniment dans ses ports [1].

La pratique internationale moderne fixe comme suit la durée du temps pendant lequel les navires belligérants peuvent séjourner dans les ports neutres, de même que la quantité et la nature des secours qu'ils sont autorisés à demander.

La durée du séjour est limitée à vingt-quatre heures, sauf le cas de force majeure résultant du mauvais temps et sauf celui où il serait indispensable d'embarquer des approvisionnements ou de faire des réparations urgentes. Aussitôt que le cas de force majeure n'existera plus, que le navire se sera réapprovisionné ou qu'il aura terminé ses réparations, il devra quitter le port sans aucun retard.

Les provisions que ces navires sont autorisés à se procurer sont strictement limitées à ce qui est nécessaire pour la subsistance de l'équipage. Quant au charbon, ils ne peuvent embarquer que la quantité strictement nécessaire pour leur permettre de naviguer jusqu'au port le plus rapproché appartenant à leur pays. Toutefois, ils ne sont autorisés à s'approvisionner deux fois de charbon dans des ports neutres qu'à trois mois au moins d'intervalle [2].

[1] Notes diplomatiques échangées entre M. José-Antonio Barrenechea, chargé d'affaires du Pérou à Quito, et M. Pablo Herrera, Ministre des Affaires étrangères de l'Equateur. — Rapport de gestion du Ministère des Affaires étrangères du Pérou pour l'année 1864.

[2] Voir à ce sujet les règles de la neutralité promulguées en 1862 par la Grande-Bretagne, à l'occasion de la guerre de sécession, et celles adoptées en 1870 par les Etats-Unis lors de la guerre franco-allemande. — Wharton, *op. cit.*, § 402.

Ces règles sont appliquées de la manière la plus rigoureuse aux insurgés. Par contre, tant que la qualité de belligérant ne leur a pas été reconnue, on ne les applique pas au gouvernement titulaire qui est en lutte avec eux.

En 1877, par exemple, le gouvernement chilien prit, dans les termes suivants, une décision en prévision de l'arrivée dans ses eaux territoriales du croiseur *Huascar*, qui s'était révolté contre le gouvernement péruvien :

1° Il (le *Huascar*) sera invité à limiter à vingt-quatre heures son séjour dans les eaux chiliennes et à quitter ces eaux avant l'expiration de ce délai ;

2° Toute fourniture d'armes ou de charbon lui sera refusée;

3° Tant qu'il se trouvera dans les eaux chiliennes, on ne laissera pas monter à son bord le chef révolutionnaire proclamé par l'équipage;

4° Le *Huascar* n'est autorisé à embarquer que les provisions et l'eau nécessaires à la subsistance de son équipage jusqu'au port le plus rapproché [1].

§ 30

Des droits des gouvernements étrangers à l'égard des partis en lutte.

I. — Du droit au respect de la souveraineté territoriale.

a) *Des conséquences de ce droit.*

Aucun pays n'est autorisé à se livrer à des hostilités vis-à-vis d'un tiers sur le territoire d'un Etat neutre.

Ce principe ne souffre aucune exception quelconque, soit que

[1] Note du 30 mai 1877, adressée par le Ministère des Affaires étrangères du Chili au chargé d'affaires du Pérou à Santiago. — Rapport de gestion du Ministère des Affaires étrangères du Pérou, 1878.

l'on allègue l'absence de toute indication apparente de la souveraineté d'un neutre sur une côte inhabitée [1], soit que l'on invoque, ainsi que le fait Bynkershock, la circonstance qu'une opération militaire, commencée en dehors de la juridiction de l'Etat neutre, se serait continuée sur son territoire.

Etant donnée la base juridique de ce droit, il n'y a pas lieu de se demander si cette règle est aussi applicable aux partis en lutte, car cela va sans dire.

Nous pourrions citer de très nombreux exemples de réclamations nées à la suite du passage de troupes étrangères sur territoire neutre. Nous ne rappellerons cependant, entre autres, que l'affaire de la *Caroline*, qui s'est produite en 1838 dans les circonstances suivantes : ce bateau, qui était au service des insurgés canadiens, avait été attaqué dans les eaux territoriales anglaises par un navire anglais commandé par le lieutenant Mc Leod. La *Caroline* s'étant réfugiée dans le port de Schlosser (Etat de New-York), le navire anglais la poursuivit jusque-là et la détruisit complètement; un homme de l'équipage de la *Caroline* fut tué.

Les Etats-Unis adressèrent immédiatement à l'Angleterre une réclamation par voie diplomatique. La solution de cette affaire traînait en longueur, lorsque, en 1841, le lieutenant Mc Leod, se trouvant en séjour à New-York, les autorités américaines dirigèrent contre lui une poursuite fondée sur la mort de l'homme tué lors de la destruction de la *Caroline*. Le gouvernement anglais déclara alors vouloir assumer la responsabilité des actes du lieutenant Mc Leod. Le débat diplomatique recommença et le gouvernement anglais exprima au gouvernement américain ses regrets pour la violation de territoire commise par le lieutenant Mc Leod en 1838 et pour le retard apporté à la liquidation de cette affaire. Les Etats-Unis acceptèrent comme suffisantes les satisfactions qui leur étaient offertes [2].

[1] De Pistoye et Duverdy. *Traité des prises maritimes*, T. I, p. 106. Affaire du navire *Nostra Segnora del Carmel* devant la Cour des Prises.

[2] Wharton, § 21.

La souveraineté territoriale entraîne encore à sa suite une autre conséquence. Du seul fait qu'un individu réside ou se trouve simplement en passage dans un pays, il résulte que c'est le gouvernement de ce pays qui, seul, a le droit de restreindre sa liberté personnelle; il s'ensuit que, lors même que des forces étrangères trajèteraient ou séjourneraient dans un pays, parce que les autorités de ce pays leur auraient accordé le passage ou un refuge, elles ne sauraient pas garder les prisonniers faits avant leur entrée sur territoire neutre. Ces prisonniers devraient être mis immédiatement en liberté [1].

Comme, cependant, les navires jouissent de certains privilèges, ils sont admis à garder leurs prisonniers à leur bord, à condition que les autorités du port ne soient pas obligées d'intervenir pour les garder [2]. Selon Wheaton, cette règle s'applique également aux corsaires.

Le butin de guerre entré en possession de l'un des belligérants ne pourrait pas être introduit par lui sur territoire neutre, à moins cependant que la capture n'en ait été reconnue comme régulière et qu'aucune contestation ne s'élève plus à ce sujet.

Pour que le dit belligérant puisse être considéré comme étant devenu définitivement propriétaire de ce butin, il faut qu'il l'ait déposé dans l'une de ses places fortes ou que, tout au moins, il l'ait gardé en sa possession pendant les vingt-quatre heures qui précèdent son transport sur territoire étranger.

Ces règles qui sont applicables aux objets pris sur terre subissent certaines modifications à l'égard des captures faites sur mer. Pour ces dernières, la solution variera suivant que les objets capturés appartiennent incontestablement à l'ennemi ou que, au contraire, ils ont été saisis en mains de neutres.

Lorsque le droit de propriété de l'ennemi sur les dits objets

[1] Vattel. Liv. III, Ch. VII, § 132. — Bluntschli, § 785.
[2] Hautefeuille, T. VI, ch. II, sect. 3. — Calvo, § 2683.

n'est pas contesté, celui qui a opéré la capture en devient immédiatement propriétaire.

Si, par contre, la capture a eu lieu en mains d'un neutre, celui qui l'a opérée n'en devient irrévocablement propriétaire qu'après avoir fourni d'autres preuves pour justifier cette appropriation.

Ainsi, lorsque l'un des belligérants amène dans un port neutre un navire qu'il a saisi sous inculpation d'avoir transporté de la contrebande de guerre ou d'avoir forcé un blocus, les autorités neutres ne reconnaîtront la validité de cette capture que si elle est sanctionnée par les tribunaux des prises compétents.

Si le navire saisi appartient à l'ennemi, on applique le principe que nous avons mentionné ci-dessus, à teneur duquel, pour que l'appropriation soit définitive, il suffit que la prise ait été déposée dans une place forte ou que celui qui a fait la capture ait eu pendant vingt-quatre heures l'objet saisi en sa possession.

Les usages internationaux autorisent le belligérant qui a fait une prise à la vendre dans le port neutre où il l'a amenée, aussitôt après que le tribunal des prises l'a reconnue régulière; l'Etat neutre a cependant le droit d'interdire ces ventes, mais tant qu'une prohibition formelle n'est pas intervenue de sa part, elles sont licites. C'est pour ce motif que les Etats qui n'entendent pas autoriser les ventes de ce genre sur leur territoire l'annoncent dès le début des hostilités.

D'autre part, la plupart des Etats en sont de plus en plus arrivés à n'autoriser un navire belligérant à entrer avec ses prises dans un port neutre que dans les cas de nécessité absolue et encore pour un temps limité au strict nécessaire, ce qui a pour effet direct de rendre presque impossible la conclusion de marchés portant sur des prises.

b) *Des moyens d'obtenir les réparations dues.*

Toute violation de la souveraineté territoriale est réprimée par la force. On s'est cependant demandé ce qu'il adviendrait si un navire qui s'est rendu coupable d'une telle violation au

cours d'une expédition militaire venait à échapper à toute poursuite en quittant les eaux territoriales du pays dont la souveraineté a été violée. Les forces navales de ce pays pourraient-elles continuer la poursuite jusque sur la haute mer ou jusque dans les eaux territoriales de la puissance contre laquelle l'expédition est dirigée ou encore jusque dans celles d'une tierce puissance ?

La continuation de la poursuite jusque dans les eaux territoriales d'une puissance étrangère constituerait une violation de la souveraineté territoriale de celle-ci; elle est par conséquent interdite et le gouvernement du pays offensé devrait, pour obtenir réparation, s'adresser à l'Etat dont les agents se sont rendus coupables des actes incriminés.

Par contre, les puissances maritimes ne considèrent généralement pas comme illégitime le fait de continuer la poursuite jusque dans les eaux territoriales de la nation contre laquelle l'expédition est dirigée. Cette question a cependant donné lieu à de très vifs débats.

A l'occasion de l'expédition du comte Saldanha, dont nous avons parlé plus haut, qui avait eu lieu à l'île Terceira, pour aider à Dona Maria de Portugal, les auteurs ont estimé que plutôt que d'agir contre cette expédition dans les eaux territoriales portugaises, l'Angleterre aurait dû mettre obstacle à son départ des ports anglais sur lesquels elle exerçait légitimement sa juridiction [1].

Les incidents qui ont accompagné les expéditions dirigées par Walker contre les pays de l'Amérique centrale nous fournissent un second exemple instructif des conflits qui peuvent se produire en pareille matière.

Après avoir échoué dans une tentative qu'il avait dirigée en 1853 contre la Basse Californie, ce flibustier s'était, en 1855,

[1] Phillimore III, § CLIX, CLX.

emparé du pouvoir dans la République de Nicaragua et son autorité avait été reconnue par les Etats-Unis, malgré les vives protestations des républiques sud-américaines et de plusieurs gouvernements européens. En mai 1857, il fut assiégé dans la ville de Rivas par les armées coalisées des Etats de l'Amérique centrale. Mais il réussit à s'échapper et à se réfugier sur le navire *Saint-Mary* qui le transporta aux Etats-Unis. Au mois de novembre suivant il y organisa une nouvelle expédition; dénoncé pour ce fait par les autorités fédérales au juge du district de la Nouvelle-Orléans, le jury déclara qu'il n'était pas suffisamment établi que Walker et ses amis préparassent une expédition, et il fut libéré. Immédiatement après, Walker s'embarqua avec trois cents hommes désarmés à destination de Mobile; en cours de route, il fut rejoint par de nouveaux renforts et se rendit à bord du *Fashion* qui partit directement pour les côtes du Nicaragua. A ce moment, le président Buchanan donna l'ordre de faire poursuivre les participants à cette expédition par un navire américain. Ce fut le *Wabasch* qui, sous les ordres du commodore Paulding, fut chargé de cette mission. La poursuite commencée en pleine mer se continua jusque sur les côtes du Nicaragua et le commodore débarqua ses troupes à San Juan del Norte, où il réussit à s'emparer de Walker et de ses compagnons. Nonobstant les explications fournies par le Président, dans un message du 7 janvier 1858, le Sénat des Etats blâma les procédés de Paulding, qui fut même révoqué. « La « seule faute commise par ce brave officier, disait le Président, « consiste à avoir outrepassé ses instructions, en débarquant « son équipage et ses troupes sur le territoire du Nicaragua « pour faire la guerre à une force militaire qui se trouvait sur « terre; l'origine et la nature de cette troupe n'avait aucune « importance pour lui. Il importait peu aussi que le gouvernement du Nicaragua eût accordé ou refusé l'autorisation d'effec- « tuer ce débarquement. »

Walker revint aux Etats-Unis; il y fut de nouveau poursuivi pour violation de la neutralité, mais il fut derechef acquitté. Il

se mit alors à la tête d'une nouvelle expédition dirigée, cette fois-ci, contre la république du Honduras, mais, à son arrivée, il fut fait prisonnier par le navire anglais *Icarus* et remis aux autorités du Honduras.

Nous rappellerons encore ce qui s'est passé à propos du bateau à vapeur *Itata,* qui était au service des révolutionnaires chiliens d'Iquique en 1891. Ce navire avait embarqué une certaine quantité d'armes qui lui avaient été amenées de San Diego par un navire américain. Le Marschall du district cita le commandant de l'*Itata* à comparaître devant le juge fédéral de Californie, mais le commandant s'y refusa. Le gouvernement de Washington fit alors donner la chasse à l'*Itata* par l'un de ses croiseurs, le *Charleston.* Ces deux navires arrivèrent dans deux ports différents du territoire occupé par les insurgés, sans s'être rencontrés sur mer. Le commandant du *Charleston* exigea des autorités révolutionnaires la délivrance de l'*Itata* et de son chargement ; celles-ci durent se soumettre et l'*Itata* rebroussa chemin jusqu'à San Diego. Le procès intenté au capitaine de ce navire aboutit à son acquittement.

Pour résoudre cette question, il faut remonter aux principes du droit international qui prescrivent le respect de la souveraineté territoriale. La première des conséquences qui découlent de ce principe consiste en ce que le souverain a seul le droit d'user de la force dans les limites de son territoire et de prendre les mesures qu'il juge propres à lui procurer une juste réparation pour les offenses commises par les individus qui viennent chercher un asile sous sa protection. Toute poursuite étant un acte de force doit être considérée comme illégitime dès l'instant que ce sont des navires étrangers qui s'y livrent [1].

[1] Nous croyons qu'il ne faut pas considérer comme illégitime la poursuite dirigée contre des navires rebelles jusque dans les eaux territoriales de leur propre pays, lorsque ces navires se sont livrés dans ces eaux à des actes de guerre contre le commerce étranger, à condition que le gouvernement titulaire ait déclaré que ces navires ne jouissent pas de la représentation nationale. Sous les mêmes conditions, ces navires pourraient être légitimement capturés par ceux des puissances lésées.

Par contre, on ne saurait pas considérer comme illégitime une poursuite qui a lieu sur la haute mer, même en dehors des limites de la juridiction du pays offensé [1].

Il en serait absolument de même de la poursuite d'un navire qui se serait échappé des ports d'un pays après s'être rendu coupable d'une violation des lois internes de celui-ci. Une poursuite de ce genre se justifie à plus forte raison lorsque le navire qui s'est rendu coupable d'une violation de la souveraineté d'un Etat n'est pas porteur d'une commission régulière et, lorsque, par conséquent, la responsabilité des actes auxquels il se livre retombe uniquement sur son commandant et sur son équipage. Le plus souvent, ce sera en vain que l'Etat offensé s'adressera par voie diplomatique à celui sur le territoire duquel les coupables se seront réfugiés, pour les faire punir. Les autorités requises s'y refuseront presque toujours en alléguant que les moyens de répression leur font défaut. L'offensé qui poursuivra sur la haute mer le navire qui a commis des actes contraires au droit aura par conséquent beaucoup plus de chances d'obtenir la réparation à laquelle il a droit.

Il existe encore un autre moyen d'obtenir réparation pour les violations de la souveraineté territoriale, qui consiste à adresser une réclamation à l'Etat dont les agents ou les chefs militaires se sont rendus coupables des actes incriminés. Ces réclamations peuvent revêtir plusieurs formes différentes. L'Etat lésé peut, en effet, se borner à faire auprès de l'autre Etat une simple démarche diplomatique, le gouvernement offensé et le particulier lésé peuvent formuler conjointement une réclamation mixte, ou, enfin, l'individu lésé peut faire valoir ses droits par la voie d'une action juridique directe contre les auteurs du dommage.

Une telle déclaration du gouvernement titulaire a pour effet de dégager sa responsabilité et de faire retomber sur les navires eux-mêmes toutes les conséquences découlant des actes auxquels ils se sont livrés. — Voir à ce sujet ce que nous avons dit au § 26 ci-dessus (page 130), entre autres au sujet de l'affaire du *Huascar*.

[1] Bluntschli, § 342. — Hall, § 227. — Institut de droit international : Règles approuvées dans la session de Paris, 1894, art. 8.

La réclamation diplomatique aboutit toujours à la reconnaissance, de la part de l'Etat responsable, de l'abus commis et au châtiment de l'agent ou de l'officier directement responsable ; de plus, le salut devra être rendu au pavillon de la nation offensée. Enfin, si la réclamation est la conséquence d'une capture faite dans les eaux territoriales du réclamant, les prises devront lui être remises.

De la nature même de ces réclamations, qui découlent de considérations touchant à l'honneur et à la dignité de la nation, il résulte qu'elles doivent être formulées sur le champ. Si l'Etat offensé tardait à les faire valoir et s'il laissait se calmer l'irritation du sentiment national née de cet outrage, ce retard serait interprété en ce sens que le réclamant n'attache aucune importance aux faits qui ont provoqué la réclamation et qu'il n'exige pas une réparation sérieuse.

Nous avons rappelé plus haut les réparations que les Etats-Unis ont obtenues en 1842 du gouvernement britannique, dans l'affaire de la Caroline, qui avait été immédiatement portée, en 1838, à la connaissance de ce gouvernement. Plus tard, en 1863, une autre affaire du même genre provoqua des réclamations de la part du gouvernement britannique dans les circonstances suivantes :

Le bateau à vapeur le *Chesapeake* faisant le trajet entre New-York et Portland fut pris par un groupe de confédérés qui s'étaient embarqués à son bord comme passagers, au moment où il sortait de l'Hudson. Le gouvernement américain donna immédiatement l'ordre à l'un de ses navires de poursuivre le *Chesapeake*. Cette poursuite se termina, dans les eaux des possessions britanniques, par la capture de ce navire. Sur la demande du gouvernement britannique, le *Chesapeake* et son équipage lui furent remis et le gouvernement américain lui fit ses excuses pour l'acte illégitime auquel le commandant du navire américain chargé de la poursuite s'était livré et le dit acte fut attribué à un excès de zèle patriotique.

L'affaire du croiseur *Florida* qui s'est produite, en 1864, dans

des circonstances beaucoup plus graves, a donné lieu à des réparations qui furent beaucoup plus importantes.

La *Florida*, qui appartenait aux Sudistes, se trouvait mouillée dans le port de Bahia en même temps que le *Wachusett*, appartenant au gouvernement des Etats-Unis ; elle fut attaquée et capturée par ce dernier. A une réclamation énergique adressée par le gouvernement brésilien au sujet de cet acte attentoire à sa souveraineté, le cabinet de Washington répondit en accordant les satisfactions suivantes : l'équipage de la *Florida* fut remis en liberté et un navire américain vint rendre, dans ce même port de Bahia, le salut au pavillon brésilien; le consul américain de Bahia qui était un des principaux complices de cet attentat fut déplacé et le commandant du *Wachusett* fut traduit devant une cour martiale. Le gouvernement ajoutait qu'il ne lui était pas possible de remettre en mains du gouvernement brésilien la *Florida*, qui avait été détruite par son adversaire.

En matière de réclamations mixtes portant, d'une part sur une demande de réparation d'un Etat et, d'autre part, sur une demande d'indemnité formulée par un particulier lésé, le débat relatif à la première de ces demandes devra nécessairement précéder le procès portant sur l'indemnité pécuniaire.

Enfin, si l'affaire ne revêt pas une importance suffisante pour provoquer une intervention diplomatique, le procès en indemnité sera porté devant les cours des prises de celui des belligérants qui a fait la prise. Tel sera le cas, par exemple, lorsqu'une prise aura été faite à une grande distance de la côte ou à un endroit tel qu'une erreur puisse facilement se produire sur l'étendue des eaux territoriales d'un pays.

Ici encore il faut faire une distinction :

Lorsqu'il s'agit de faire valoir les intérêts d'un ressortissant de l'un des belligérants, lésé, par exemple, par la capture d'un navire marchand effectuée dans les eaux d'un pays neutre, il ne sera fait droit à la réclamation que si elle est appuyée par l'Etat

dont la neutralité a été violée. En elle-même, en effet, toute prise est légitime, lorsqu'elle est faite au détriment d'un ennemi et elle ne devient illégitime qu'à l'égard de l'Etat neutre. Il en résulte que si le neutre néglige ou refuse d'intervenir, la cour des prises prononcera *jure belli* et adjugera la capture à celui qui l'a faite.

Lorsque, au contraire, il s'agit d'un particulier appartenant à un pays neutre, dont la propriété a été saisie dans les eaux neutres, sous prétexte de rupture de blocus, de contrebande de guerre, etc., le dit particulier pourrait se présenter seul devant la cour des prises pour faire prononcer l'illégimité de la prise pour violation de la neutralité des eaux territoriales de son pays.

Le souverain territorial dont la souveraineté a été violée, dispose encore d'un troisième moyen pour obtenir les réparations auxquelles il a droit.

Chaque Etat peut faire prononcer sur la légitimité des captures faites par les belligérants sur son territoire, tant que les prises y sont déposées ou lorsqu'elles y ont été ramenées peu de temps après le moment où la capture a été effectuée [1]. L'Etat pourrait, par simple mesure administrative, ordonner la restitution à qui de droit des objets induement saisis, mais, en général, on trouve plus convenable de déférer ces affaires aux cours de justice.

La compétence de ces cours s'étendra aussi aux prises faites par des navires marchands armés en guerre sur territoire neutre ou qui auront été renforcés en personnel ou en matériel dans les ports neutres, en violation des règles de la neutralité. Lorsque des navires, qui ont été illégitimement armés ou renforcés sur territoire neutre, reviennent dans les ports neutres avec les prises faites, même en dehors des eaux neutres, le propriétaire de ces prises ou les agents de son gouvernement seraient fondés à en demander la restitution. C'est dans ce sens que s'est pro-

[1] *Wheaton*, IV, Ch. III, § 12.

noncé le juge Story dans l'affaire de la *Santissima Trinidad,* que nous avons déjà mentionnée.

Mais une nouvelle question se présente dans le cas où une prise faite dans ces conditions a été déclarée légitime par les tribunaux d'un pays belligérant, mais vient à être ramenée ensuite dans un port neutre. Wheaton met en doute que cet Etat neutre ait la faculté d'en ordonner la restitution au profit de celui au préjudice duquel elle a été faite. Ortolan fait par contre observer que les décisions des tribunaux de l'un des belligérants ne sauraient pas avoir pour effet de lier le neutre en pareille circonstance, puisqu'il s'agit d'une réparation due à un Etat dont la souveraineté a été violée. Or les tribunaux d'un Etat étranger ne sont pas compétents pour statuer en pareille matière.

Le nombre des procès de ce genre qui sont portés devant les cours des prises des Etats neutres est du reste très limité, en raison de la tendance qu'ont les pays modernes d'interdire l'entrée de leurs ports aux prises faites par les belligérants.

c) *Du cas spécial où une prise a été transformée en navire de guerre par l'un des belligérants.*

Les débats de cette nature présentent un intérêt tout particulier lorsqu'ils portent sur un navire qui, capturé illégitimement, comme nous l'avons vu ci-dessus, rentre dans le port neutre après s'être pourvu d'une commission en due forme émanant du gouvernement belligérant.

On se demande, d'une part, si cette transformation du navire aurait pour effet de lui conférer une immunité de nature à entraver l'exercice des droits du souverain territorial et, d'autre part, si cette immunité s'étend aux navires commissionnés par des rebelles.

La solution donnée à la première de ces questions est semblable à celle admise en ce qui concerne la base des immunités accordées aux navires de guerre.

Conformément à l'opinion de la majorité des arbitres du tribunal de Genève, dans l'affaire de l'*Alabama*, le droit des gens admet que l'exterritorialité accordée aux navires de guerre découle, non pas d'un droit absolu, mais de la courtoisie et de la déférence mutuelle qui existent entre les diverses nations civilisées. Ce privilège ne saurait donc pas être invoqué pour couvrir des actes auxquels un navire se serait livré en violation des règles de la neutralité [1].

Une opinion plus ancienne admet que le navire de guerre commissionné comme tel, qui est commandé par des officiers de la marine nationale arborant les signes distinctifs de l'autorité qui leur est conférée, doit être considéré comme constituant une partie des forces navales du gouvernement qui a délivré la commission. Il en résulterait que tout acte de force auquel on viendrait à se livrer à son égard, au moment où il se trouve dans un port étranger, serait considéré comme étant dirigé contre le gouvernement lui-même et constituerait une rupture de l'engagement tacite qui assure à ce navire le droit au respect sur la foi duquel il est entré dans le port. Il y aurait lieu cependant de réserver ceux des actes auxquels le gouvernement aurait le droit de se livrer à l'égard de ce navire, soit pour repousser ses attaques, soit pour l'obliger à quitter les eaux territoriales, une fois que l'ordre lui en aurait été régulièrement donné par les autorités compétentes.

Le *Chief justice* Marshal s'était prononcé dans ce sens à l'occasion de l'affaire de l'*Exchange*, ancienne prise armée en guerre et commissionnée par le gouvernement de Napoléon I[2].

C'est cette dernière opinion que nous considérons comme étant la plus justifiée.

Quant à la seconde des questions que nous avons mentionnées plus haut, la solution en est plus délicate à donner. Il s'agit

[1] Jugement du Tribunal de Genève, considérants 4, 5, 6, 10, 14.
[2] *Cranch.* Reports of U S. Supreme Court, VII, 116.

de savoir si une commission délivrée à un navire par un pouvoir rebelle a pour effet de protéger le dit navire, au moment où il entre dans un port d'un Etat dont il a précédemment violé la neutralité ou la souveraineté, contre tout acte hostile des pouvoirs réguliers du dit Etat.

La question se présente différemment, suivant que la qualité de belligérant a été ou n'a pas été reconnue au gouvernement qui a délivré la commission.

Examinons d'abord le cas où le gouvernement est au bénéfice de la reconnaissance.

Le gouvernement des Etats-Unis a développé dans l'affaire de l'*Alabama* toute une série d'arguments tendant à refuser l'immunité aux navires commissionnés par les rebelles[1].

Le privilège de l'exterritorialité accordé à un navire de guerre, disait-il en résumé, rentre dans la catégorie des privilèges de courtoisie et repose, par conséquent, uniquement sur le bon vouloir du souverain territorial. Il a pour effet d'étendre la juridiction de l'Etat dont le navire dépend et de limiter la compétence des tribunaux de la nation dans les ports ou dans les eaux territoriales duquel le dit navire se rend.

Ce principe une fois posé et pour trancher la question de savoir quelle est la situation des navires appartenant à une communauté rebelle, non encore reconnue comme nation souveraine mais qui jouirait des droits de la belligérance, le gouvernement ajoutait que ces navires ne sont pas placés sous la protection d'un souverain qui puisse être rendu responsable par voie diplomatique ou par la force ; la responsabilité des relations qu'ils entretiennent avec les nations étrangères ne retombe que sur eux-mêmes. Ce n'est donc qu'à ces navires eux-mêmes et non aux autorités dont ils dépendent que peuvent être adressées les demandes de réparation, pour les actes illégitimes dont ils

[1] *Papers relating to the Treaty of Washington*, T. II, p. 152. Argument of Mr Evarts.

se sont rendus coupables. L'action politique des autorités chargées de la direction des affaires internationales ne peut donc s'exercer que vis-à-vis d'eux et non pas vis-à-vis du pouvoir qui a délivré la commission.

Le fait que les autorités d'un pays neutre autorisent ces navires à entrer dans l'un des ports de ce pays et leur reconnaissent une qualité officielle n'a pas d'autre effet que de les soustraire à la juridiction de l'autorité judiciaire; il ne saurait les dispenser de répondre des actes illégitimes auxquels ils peuvent s'être livrés à l'égard de l'Etat neutre. En un mot, ajoutaient les Etats-Unis, le navire qui appartient à une communauté qui n'est pas reconnue comme nation souveraine doit être considéré comme ayant à son bord les organes du pouvoir dont il dépend. En vertu de cette fiction, l'équipage de ce navire représente les autorités régulières qui sont responsables des actes contraires à la souveraineté territoriale qui ont été commis; c'est de ce personnel seulement que les réparations peuvent être exigées.

La Grande-Bretagne soutenait une opinion contraire et basait toute son argumentation sur la nature spéciale des droits accordés, en matière internationale, aux communautés belligérantes qui n'ont pas encore pris place au nombre des nations souveraines.

Tout gouvernement qui a reconnu à des rebelles la qualité de belligérant déclarè *ipso facto* que la communauté belligérante jouit de tous les privilèges découlant du droit de la guerre qu'il revendique pour lui-même. Au nombre de ces privilèges figure celui d'employer des forces militaires de terre ou de mer et de désigner les officiers chargés de diriger les opérations.

Aucune guerre navale régulière, conforme aux lois et aux usages consacrés par le droit des gens, ne serait possible si la reconnaissance du droit de faire la guerre n'avait pas comme corrélatif nécessaire le droit de désigner des officiers et de délivrer des commissions aux navires placés sous leurs ordres. La validité de ces commissions doit nécessairement être reconnue par le neutre et les navires auxquels elles ont été délivrées

acquièrent le droit d'agir, à l'égard des navires et des ressortissants du pays neutre, de la même façon que les navires des nations souveraines agissent entre eux, en cas de guerre régulière[1].

D'autre part, toujours d'après le gouvernement britannique, il serait contraire au droit d'affirmer que, lors même qu'il existe un pouvoir *de facto* belligérant, aucune réclamation ne pourrait lui être adressée directement. Dans un grand nombre de cas, au contraire, les nations ont fait peser les responsabilités sur des gouvernements de ce genre, entre autres, dans ceux où les croiseurs commissionnés par eux usaient du droit de visite, de recherche ou de perquisition, sur la haute mer, d'une manière irrégulière, ou lorsque les autorités révolutionnaires s'étaient rendues coupables d'actes abusifs à l'égard de ressortissants du souverain neutre.

Ces arguments sont déduits des principes fondamentaux relatifs à la belligérance que nous avons exposés plus haut [2].

Nous en arriverions par conséquent à cette conclusion, que l'Etat neutre ne saurait pas être admis à exiger directement des navires appartenant à des rebelles reconnus comme belligérants, les réparations qui lui sont dues, pour des actes contraires à sa souveraineté, auxquels ces navires auraient pris part à une époque antérieure.

S'il s'agissait, au contraire, de navires appartenant à une simple insurrection interne, à laquelle la qualité de belligérant n'aurait pas été reconnue, nous arriverions à une solution tout à fait différente. Dans ce cas, il n'existe aucune autorité reconnue par les puissances sur laquelle on puisse faire peser la responsabilité découlant des actes des dits navires. Le commandant et l'équipage du navire pourront donc seuls être pris à partie pour des actes illégitimes qu'ils ont commis, dont la responsabilité

[1] *Papers relating to the Treaty of Washington*, T. III, p. 298. Argument of Sir R. Palmer.

[2] Voir § 15, p. 53-55.

retomberait normalement sur le souverain qui a délivré leur commission.

II. — Du droit d'asile.

Au point de vue du droit des gens, chaque Etat est absolument libre d'autoriser les étrangers à s'établir sur son territoire, de fixer les conditions de leur séjour et même de les expulser.

Ce principe absolu subit cependant diverses restrictions, d'une part, par suite de l'adoption de traités internationaux stipulant la liberté réciproque du commerce et la libre circulation en faveur des ressortissants des Etats contractants et, d'autre part, par suite de la promulgation, dans la plupart des pays, de lois internes garantissant aux étrangers la faculté de s'établir sur le territoire national, ainsi que la jouissance des droits attachés à la qualité d'homme.

Les principes de non-intervention et de neutralité imposent, par contre, à l'Etat des obligations d'une nature spéciale, en ce qui concerne le séjour sur son territoire de certaines catégories d'étrangers.

Les considérations d'humanité jouent aussi un certain rôle, en ce qui concerne l'admission et l'expulsion des réfugiés politiques étrangers.

Les règles applicables à l'asile exercé à l'égard des réfugiés politiques varient suivant qu'il s'agit : *a*) de l'asile accordé à des individus qui se sont réfugiés isolément dans le pays; *b*) de l'asile diplomatique; *c*) de l'asile accordé par des navires; *d*) de l'asile accordé à des troupes, ou *e*) de l'asile accordé à des navires.

a) *De l'asile accordé à des individus isolés.*

De même qu'un gouvernement peut, sous réserve des stipulations des traités, interdire l'accès de son territoire à tout individu qui prétendrait s'y établir, ainsi aussi il peut se refuser à y laisser pénétrer l'étranger qui quitte son pays pour des raisons

d'ordre politique. D'autre part, celui qui émigre pour cause politique ne peut pas exiger qu'on lui accorde un asile. Enfin, aucun Etat ne pourrait non plus exiger qu'on refusât à son ressortissant l'accès de telle ou telle partie du territoire du pays dans lequel celui-ci se serait réfugié.

Toutefois, la législation interne interdit généralement à l'Etat de fermer ses frontières aux étrangers. Par des motifs d'humanité, qui jouent un grand rôle à leur égard, les émigrés pour cause politique sont à peu près assurés de ne pas être obligés de rentrer dans leur pays d'origine et de trouver toujours un refuge à l'étranger.

Dès l'instant qu'il a pénétré sur le territoire d'un pays étranger, le réfugié politique est, de droit, mis au bénéfice de la protection que les lois internes de ce pays accordent à toutes les personnes qui y résident, sans distinction de nationalité, mais, comme celles-ci, il est tenu de s'abstenir de tout acte qui serait de nature à porter atteinte à la paix du pays qui lui accorde un asile.

Le gouvernement du pays qui accueille des réfugiés politiques est, en effet, responsable des entreprises dirigées contre un autre Etat, qui seraient préparées sur son territoire. Toute tolérance de sa part à l'égard d'entreprises de ce genre serait considérée comme une démonstration de mauvais vouloir et comme ayant pour effet de contribuer à une rupture de l'état de paix. Il est donc tenu d'empêcher tous les préparatifs d'entreprise auxquels se livreraient des réfugiés politiques auxquels il a donné asile, en y mettant une diligence suffisante à cet effet. Il devrait même punir les réfugiés qui se livreraient à des actes de ce genre [1].

Telle est, en dehors même des stipulations des traités internationaux, l'origine des règles spéciales appliquées aux réfugiés politiques.

[1] Bello, *op. cit.* — Phillimore, *op. cit.*

La première de ces règles a pour effet d'imposer à l'Etat qui accueille des réfugiés politiques l'obligation d'exercer à leur égard, dans les limites des attributions des autorités de police, une surveillance particulière, lorsqu'il en est requis par le gouvernement qui est en butte aux menées subversives de ces réfugiés. S'il ne peut pas exercer cette surveillance d'une façon suffisante, le gouvernement qui accorde l'asile est tenu d'interner les réfugiés dans l'intérieur de son territoire et, spécialement, loin des frontières de l'Etat menacé.

En 1869, par exemple, le gouvernement fédéral suisse prit une mesure de ce genre à l'égard du publiciste italien Mazzini, lorsque, par des documents communiqués au Président de la Confédération, il eût acquis la conviction que, pendant son séjour à Lugano, Mazzini avait organisé un complot contre la sûreté du gouvernement italien [1].

L'exécution d'une mesure de ce genre ne serait pas facile et serait même impossible dans les pays dans lesquels, comme en Angleterre et aux Etats-Unis, les autorités de police ne sont pas compétentes, tant pour statuer sur des actes qui constituent une violation de la neutralité, que pour prononcer une interdiction de séjour et où cette compétence appartient, au contraire, à l'autorité judiciaire.

Certains pays ne se contentent pas de surveiller ou d'interner les réfugiés politiques, ils vont jusqu'à les expulser.

En février 1870, par exemple, le gouvernement impérial français fit arrêter à Lyon le prétendant Don Carlos, à un moment où il manifestait l'intention de passer en Espagne, pour y allumer la guerre civile; quelque temps plus tard, il l'expulsa du territoire français.

En prenant des mesures de précaution à l'égard de réfugiés politiques, le gouvernement qui leur a donné asile doit veiller avec soin à ne pas agir arbitrairement, spécialement lorsqu'il

[1] *R. D. I.* et de *L. C.* T. II. Chronique, par Rolin Jacquemyns, p. 301.

ordonne une expulsion. En effet, en les accueillant, il a pris en quelque sorte l'engagement tacite de les autoriser à séjourner dans le pays pendant un temps indéterminé. D'autre part, il est seul juge, sous sa propre responsabilité, de l'opportunité d'une expulsion et personne n'a le droit de lui imposer une mesure contraire à sa conviction.

En droit strict, rien n'empêche un gouvernement de livrer les réfugiés politiques aux autorités de leur pays, mais une mesure de ce genre constituerait une violation évidente des principes d'humanité qui doivent toujours prévaloir en pareille matière. Il en résulte que, lors même que la législation n'interdit pas au gouvernement d'user de cette faculté, il se gardera de le faire.

A notre époque, en dehors même des principes fondamentaux qui doivent servir de guide aux nations, les traités internationaux et les lois internes spéciales interdisent l'extradition des individus qui se sont rendus coupables ou qui sont prévenus de délits ayant un caractère politique. Il en résulte que, lorsque une extradition est requise, la discussion entre l'Etat requis et l'Etat requérant ne pourrait porter que sur la nature du délit. En tout cas, le gouvernement requis reste seul juge des mesures à prendre.

Nous reviendrons encore sur cette question lorsque nous traiterons de l'asile accordé à un corps de troupes révolutionnaires.

Pour résumer le sujet que nous venons d'exposer, rappelons encore la formule adoptée par le Pérou, la République Argentine, la Bolivie, le Paraguay et l'Uruguay, à l'art. 16 du traité de droit pénal international, signé au Congrès de droit international privé de Montevidéo en 1889.

« L'asile, dit cet article, est inviolable à l'égard des individus « persécutés pour délits politiques; mais la nation qui accorde « le refuge est tenue de mettre obstacle à l'exécution sur son « territoire de tous actes pouvant compromettre la sûreté de la « nation dont les lois ont été violées par les réfugiés. »

b) *De l'asile diplomatique.*

Les Etats civilisés ne reconnaissent plus de droit d'asile spécial aux agents diplomatiques. Au contraire, ceux-ci sont tenus de respecter les lois de l'Etat auprès duquel ils sont accrédités et de n'entraver en aucune manière le cours de la justice territoriale. Si donc un individu poursuivi par l'autorité territoriale venait à se réfugier dans l'hôtel d'un ambassadeur ou du chef d'une légation étrangère, celui-ci serait tenu de le livrer à cette autorité.

Dans les pays de l'Amérique du Sud, cependant, on discute encore sur l'existence ou la non-existence de ce droit, en ce qui concerne les individus poursuivis pour délits politiques.

Les agents diplomatiques, principalement ceux des pays européens, ont invoqué les coutumes admises dans les pays hispano-américains pour conclure au maintien de ce droit d'asile spécial.

Depuis que des légations ont été établies dans l'Amérique latine, les agents diplomatiques de toutes nationalités ont profité de leur inviolabilité et de l'exterritorialité reconnue à leurs hôtels pour offrir un abri, non seulement aux personnes menacées d'un danger imminent, mais encore aux adversaires des factions qui détiennent le pouvoir. Bien plus, la durée de cet asile s'étendait au-delà de la période véritablement critique.

Si, à l'origine, ce droit d'asile excessif n'a pas été sérieusement contesté, cela tient évidemment à la fréquence des changements de régime résultant de révolutions. Chaque chef de parti, une fois arrivé au pouvoir, jugeait utile de ne pas le contester, afin de pouvoir en user, le cas échéant, s'il venait à être exposé lui-même aux persécutions de ses adversaires politiques.

Cette situation ne pouvait cependant être que passagère, en raison des abus qui en sont résultés en pratique.

Fréquemment, en effet, il arrivait que les agents diplomatiques n'exerçaient pas sur les personnes auxquelles ils accordaient un asile une surveillance suffisamment stricte. La

présence de ces réfugiés au milieu d'une population au sein de laquelle ils comptaient encore des partisans pouvait aussi donner un aliment toujours nouveau à des troubles et à des complications.

Les gouvernements sud-américains en sont, en conséquence, arrivés à discuter la question de principe et plusieurs d'entre eux se sont mis d'accord pour adopter une réglementation uniforme de ce genre d'asile.

Les raisons invoquées contre cette immunité accordée à l'hôtel des agents diplomatiques sont importantes et intéressantes à connaître. Nous les trouvons longuement développées dans les débats diplomatiques auxquels a donné lieu l'asile accordé par la Légation de France au Pérou, en novembre 1865, aux anciens ministres du gouvernement du général Pezet.

La politique suivie par ce gouvernement dans les affaires d'Espagne provoqua une révolution qui entraîna la chute du général Pezet et celui-ci fut définitivement renversé le 6 novembre 1865. Le général et ses ministres se réfugièrent à la Légation de France à Lima. Peu de temps après, la Cour centrale ordonna leur arrestation et leur mise en accusation pour crime de haute trahison. Le gouvernement révolutionnaire s'adressa alors au Ministre de France, exigeant que les réfugiés lui fussent livrés, mais celui-ci se refusa à obtempérer à cette sommation et fut approuvé par son gouvernement. Le droit d'asile accordé par la légation de France était, fut-il répondu, conforme en tous points aux sentiments d'humanité auxquels la France a toujours conformé sa conduite et le gouvernement français ne pourrait pas renoncer à se prévaloir de ses prérogatives.

Cette réponse fut communiquée au Secrétaire d'Etat des Affaires étrangères du gouvernement révolutionnaire par le chargé d'affaires titulaire de France ; celui-ci exprimait en même temps l'opinion qu'il serait très utile de se mettre d'accord sur le principe même de l'asile et sur la procédure à observer à l'occasion de l'exercice de ce droit spécial aux pays sud-américains.

Les agents diplomatiques étrangers résidant à Lima eurent, les 15 et 29 janvier 1867, deux conférences avec le Secrétaire des

Affaires étrangères du Pérou, sans aboutir cependant à aucun résultat. Le représentant du gouvernement péruvien proposa de supprimer l'asile diplomatique, mais plusieurs agents diplomatiques s'y opposèrent, estimant que le seul but de la conférence était d'arriver à une réglementation de ce droit et non à sa suppression.

Par un mémorandum adressé au corps diplomatique le 1er février 1867, le gouvernement péruvien engagea une nouvelle discussion.

Ce mémorandum expose, tout d'abord, que la doctrine de l'asile diplomatique n'est appuyée par aucun auteur et que l'usage de ce droit n'est absolument pas indispensable au maintien des privilèges, immunités et prérogatives que la pratique internationale accorde aux agents diplomatiques.

Avant de passer à l'examen de la valeur des arguments tirés des usages existants dans les pays du sud de l'Amérique et du consentement tacite donné à cette pratique par les gouvernements des Etats intéressés, le mémorandum conteste de la façon la plus absolue que l'origine juridique de cette coutume doive être recherchée dans l'instabilité des institutions politiques du Pérou et dans la fréquence des changements de gouvernement. Un droit, dit-il, ne peut pas découler d'un fait. En dernière analyse, ce droit d'asile spécial est purement et simplement une faculté qu'un agent diplomatique étranger s'attribue, de sa propre autorité, de se prononcer sur les institutions du pays auprès duquel il est accrédité, ainsi que sur la nature des changements politiques qui se produisent. Cet agent en arriverait ainsi à exercer une véritable tutelle sur ce pays.

Le mémorandum cherche à démontrer ensuite que, si même l'asile découle d'une sorte de droit coutumier, rien ne s'oppose à ce qu'il y soit mis fin, en raison surtout du fait que les droits et devoirs des nations sont, par leur nature même, réciproques. Or les nations européennes, qui exigent le maintien de l'asile, ne reconnaissent aucun droit de ce genre-là, en Europe, aux pays sud-américains.

Enfin le mémorandum examine les arguments tirés de prétendus motifs d'humanité et, après avoir indiqué les difficultés auxquelles on se heurte aussitôt que l'on abandonne le terrain des vrais principes, il se termine par une double déclaration Tout d'abord, il demande la suppression de l'asile diplomatique en la forme qu'il revêt au Pérou, puis il annonce que le Pérou renonce expressément à exercer ce droit dans les pays sud-américains dans lesquels il subsisterait encore[1].

Les agents diplomatiques accrédités auprès du Pérou communiquèrent ce mémorandum à leurs gouvernements. Toutefois, un nouveau changement de gouvernement étant survenu dans ce pays en janvier 1868, aucune suite ne fut donnée à la discussion soulevée.

Plus tard, par l'adoption de l'art. 17 du traité de droit pénal international signé à Montevideo, les républiques du Pérou, de l'Argentine, de la Bolivie, du Paraguay et de l'Uruguay, ont décidé de respecter l'asile diplomatique accordé aux individus poursuivis pour délits politiques et ont réglé comme suit l'exercice de ce droit d'asile :

Le chef de la légation qui accorde l'asile est tenu de porter immédiatement ce fait à la connaissance du gouvernement de l'Etat auprès duquel il est accrédité. De son côté, le gouvernement peut exiger que l'individu poursuivi soit transféré hors de son territoire dans le plus bref délai possible, tout en garantissant au chef de légation l'inviolabilité de la personne à laquelle l'asile a été accordé, pendant toute la durée de son voyage à travers le territoire national. Le même principe a été admis en ce qui concerne les personnes qui ont cherché un asile sur les navires de guerre étrangers mouillés dans les mers territoriales.

Après la conclusion du traité de Montevideo, le Chili a procédé de la même façon à l'égard de plusieurs fonctionnaires du

[1] *Correspondencia diplomatica relativa à la cuestion sobre asilo.* Lima, 1867, p. 50.

gouvernement vaincu de Balmaceda, auxquels la Légation des Etats-Unis avait accordé un asile en 1891.

De cet exposé il résulte que les Etats sud-américains ont admis en pratique la manière de procéder préconisée par Pradier Fodéré, qui, après avoir exposé les débats qui avaient eu lieu à Lima en 1865 et 1867, concluait en faveur du maintien de l'asile diplomatique en matière politique, mais à condition qu'il fût restreint et que l'on prît des mesures pour empêcher les abus qui constituent une atteinte portée à la souveraineté de l'Etat[1].

c) *De l'asile accordé par les navires.*

Les commandants des navires de guerre mouillés dans les eaux territoriales d'une puissance sont autorisés à accorder à leur bord un asile aux personnes qui sont poursuivies pour cause politique par le gouvernement de la dite puissance, à condition que la vie ou la liberté des individus ainsi accueillis soient en danger[2]. Cette faculté découle du principe de l'exterritorialité réelle applicable aux navires de guerre.

Si un réfugié politique qui a trouvé un asile en pays étranger vient à s'embarquer dans l'un des ports de ce pays sur un navire de guerre d'une tierce puissance, il demeure au bénéfice de cette protection, lors même que ce navire viendrait, au cours de ses voyages, à pénétrer dans l'un des ports du pays vis-à-vis duquel a été commis le délit politique qui a donné lieu à la poursuite.

En aucun cas, cependant, les commandants de navires étran-

[1] Cours de droit diplomatique, T. II, p. 92.

[2] Accorder un asile aux criminels de droit commun constituerait un grave abus. Le commandant d'un navire sur lequel de tels criminels viendraient à se réfugier serait tenu de les renvoyer immédiatement et de les reconduire à terre, pour que les autorités locales puissent procéder à leur égard conformément à la loi.

gers n'ont le droit d'offrir un asile aux personnes poursuivies pour délits politiques ou de faciliter leur évasion. S'ils le faisaient, le gouvernement lésé serait fondé à adresser une réclamation à la puissance à laquelle appartient le navire.

Suivant les circonstances, on applique aux individus qui se sont réfugiés sur des navires les règles développées plus haut en ce qui concerne l'asile diplomatique ou l'asile accordé à des troupes. Les réclamations auxquelles cet asile peut donner lieu sont transmises par voie diplomatique, c'est-à-dire par l'intermédiaire de la Légation ou du Ministère des Affaires étrangères du pays auquel appartient le navire qui a accueilli des réfugiés politiques. Le commandant du navire n'a, en effet, pas vocation à négocier directement avec un gouvernement étranger en pareille matière.

Les navires marchands ne sont, au contraire des navires de guerre, pas autorisés à accueillir des réfugiés politiques; ils ne bénéficient, en effet, pas de l'exterritorialité et ils sont par conséquent soumis à la juridiction de l'Etat dans les eaux duquel ils stationnent; il en résulte que les autorités locales ont la faculté de faire à leur bord des perquisitions et de procéder à l'arrestation de toute personne poursuivie pour délit politique ou pour délit de droit commun.

d) *De l'asile accordé à des troupes.*

Chaque Etat étant maître chez lui et n'étant pas tenu d'admettre des étrangers sur son territoire, il en résulte, que si, au cours d'une guerre, les soldats de l'un des belligérants viennent à s'introduire sur le territoire d'un Etat neutre, celui-ci a le droit de les refouler *manu militari.*

L'Etat neutre a cependant aussi le droit d'accueillir ces troupes et de leur donner asile. En ce faisant, il s'acquitte d'un devoir d'humanité à l'égard de malheureux auxquels la certitude de tomber entre les mains de l'ennemi crée une situation désespérée.

Lorsqu'un État neutre donne asile à des troupes des belligérants, il est tenu de se soumettre à certaines conditions qui dérivent, tant de l'obligation qui lui incombe de faire respecter son territoire, que de celle de conserver sa neutralité dans des luttes étrangères. Il devra, par exemple, arrêter, désarmer et retenir les militaires qui se réfugient sur son territoire, isolément ou en masse avec leur matériel de guerre, de manière à leur rendre impossible tout retour sur le théâtre des opérations jusqu'à la fin de la guerre.

Les navires de guerre sont, eux aussi, tenus de prendre des mesures efficaces pour empêcher ces réfugiés de participer à nouveau à la lutte.

Cette obligation de retenir les réfugiés prisonniers jusqu'à la conclusion de la paix, qui s'impose aux gouvernements neutres, dans les cas de guerre entre deux nations souveraines, est également applicable lorsqu'il s'agit de combattants ayant pris part à une guerre civile. On ne fait pas de distinction entre les troupes appartenant au gouvernement légitime et celles appartenant aux révolutionnaires, même non reconnus comme belligérants.

Pour justifier la conclusion à laquelle nous sommes arrivés, nous sommes obligés de revenir ici sur la discussion à laquelle nous nous sommes livrés plus haut [1], au sujet de la prétention émise par certaines troupes régulières qui demandent à être autorisées, en leur qualité de troupes appartenant à un pays ami, à traverser un territoire neutre, à la frontière duquel elles ont été acculées par les rebelles, comme elles auraient été autorisées à le faire en temps de paix. Nous examinerons ensuite pour la réfuter, la théorie suivant laquelle des troupes révolutionnaires rejetées sur territoire neutre doivent subir le même traitement que les criminels de droit commun.

Il importe de distinguer nettement entre les causes qui amènent les troupes gouvernementales à la frontière d'un pays

[1] Voir § 29 p. 160.

neutre. Prenons d'abord le cas où elles y ont été contraintes par la poursuite à laquelle elles sont en butte de la part des troupes révolutionnaires. Il s'agit donc d'un acte de guerre dont l'Etat neutre ne peut ignorer la nature, vu la présence sur son territoire de troupes fugitives. Dans ce cas spécial, tout au moins, il faut faire abstraction de la fiction en vertu de laquelle, lorsque vient à éclater une guerre civile interne, les puissances étrangères maintiennent, sans les modifier en rien, les relations qu'elles entretenaient auparavant avec les Etats qui sont en proie à des bouleversements politiques. Les règles de l'asile doivent donc être rigoureusement appliquées.

Si l'Etat auquel le passage est demandé venait à l'accorder, il procurerait aux troupes du gouvernement le moyen de continuer les opérations militaires. Grâce au refuge qu'elles auraient obtenu, elles échapperaient à une destruction complète et pourraient par conséquent regagner leur pays d'un autre côté et reprendre l'offensive contre les révolutionnaires dans de meilleures conditions.

Nous ne voyons pas qu'il existe une grande différence entre cette manière de procéder et celle qui consisterait, de la part de l'Etat ami, à envoyer ses troupes au gouvernement légitime, pour lui aider dans sa lutte contre les rebelles.

En droit strict, chaque Etat est absolument libre d'accorder ou de refuser l'asile, aussi bien que le passage, sauf le cas où il existerait une obligation conventionnelle ou une servitude internationale. Il lui est donc loisible d'imposer aux troupes refoulées sur son territoire par les rebelles telles conditions qu'il lui plaît. Ce droit subsiste, du reste, en cas de guerre civile, même lorsqu'il existe une obligation conventionnelle ou une servitude internationale, parce que celles-ci n'ont pu prévoir que le passage ou l'asile demandé dans les circonstances normales et non point celui qui est demandé en cas de guerre civile.

En résumé, l'Etat qui reçoit les fugitifs est tenu d'observer les règles prévues pour l'asile et le gouvernement dont ces fugitifs

sont ressortissants n'a nullement le droit de se plaindre lorsque ces règles sont rigoureusement appliquées.

Nous avons fait remarquer plus haut que, dans les cas très rares qui se sont présentés en pratique, la manière de procéder des gouvernements n'a pas toujours été uniforme.

Rappelons quelques exemples de cas de ce genre.

Lorsque, en 1891, la Bolivie accueillit un corps de troupes du gouvernement chilien de Balmaceda, qui s'était réfugié sur son territoire sous le commandement du colonel Camus, le gouvernement bolivien déclara au chef des troupes révolutionnaires qui poursuivaient les réfugiés que, lorsque ceux-ci auraient été désarmés, ils seraient autorisés à se rendre où bon leur semblerait, isolément ou en corps.

Peu après, la République Argentine accueillit un autre corps appartenant aux troupes de Balmaceda, qui était placé sous le commandement du colonel Stephan. Le gouvernement argentin le fit interner en le dispersant sur son territoire, mais la plupart des soldats qui le composaient rentrèrent au Chili, pour reprendre du service dans les troupes de Balmaceda.

De leur côté, les autorités péruviennes accueillirent également, en la désarmant, la division Arrate de l'armée de Balmaceda, mais le gouvernement la fit interner jusqu'à la fin de la guerre civile.

On ne conteste plus que les règles de l'asile ne soient applicables aux troupes révolutionnaires aussi bien qu'à celles d'un gouvernement légitime.

On pourrait peut-être objecter, il est vrai, que les insurgés, simples réfugiés politiques qui n'ont pas été reconnus comme belligérants, ne se trouvent pas dans une situation telle qu'il y ait lieu de les interner, mais cette objection pourrait être victorieusement combattue par des arguments dont le bien-fondé ne saurait être contesté. En effet, chaque Etat a le droit de dicter librement les conditions auxquelles il accorde l'asile; les réfugiés ayant agi comme belligérants, ils doivent en subir les conséquences jusqu'à la dernière extrémité.

La pratique des nations a du reste confirmé cette théorie, ainsi que nous allons le montrer par les deux exemples suivants.

Au cours de la guerre carliste de 1840, des troupes révolutionnaires ayant franchi les Pyrénées, les autorités françaises les firent interner et disperser et ne les relâchèrent qu'après la fin de la guerre.

Au mois de mars 1871, le général Lopez Jordan, chef de la rébellion de la province d'Entre-Rios, poursuivi par l'armée du gouvernement de Buénos-Aires, se réfugia sur territoire brésilien avec un millier d'hommes qui furent désarmés et internés[1].

En pareil cas, les armes saisies au préjudice des révolutionnaires sont remises au gouvernement qui a obtenu la victoire.

C'est ainsi que procédèrent le gouvernement du Brésil, lors de l'internement des troupes de Lopez Jordan, et celui du Chili, lors de l'expédition révolutionnaire tentée, en 1872, par le général Quevedo, contre le gouvernement bolivien. Quevedo et ses hommes qui s'étaient réfugiés, après leur défaite, sur le navire chilien *O'Higgins* furent désarmés par le commandant de ce navire[2].

Certains gouvernements ont même prétendu exiger que les rebelles réfugiés leur fussent extradés. Ainsi que nous l'avons vu plus haut au § 26, le principe dit de neutralité met obstacle à ce qu'il soit fait droit à une demande de ce genre à l'égard d'insurgés, même lorsque ceux-ci n'ont point été reconnus comme belligérants.

Lorsque, par exemple, en 1849, un grand nombre de Hongrois et de Polonais se réfugièrent en Turquie, la Porte refusa de les livrer à l'Autriche et à la Russie qui les réclamaient comme rebelles, mais les fit désarmer et interner en Asie-Mineure.

Il en fut de même, en 1894, lorsque l'amiral Saldanha de Gama se révolta avec l'escadre brésilienne contre le gouvernement de Rio-Janeiro, abandonna secrètement ses vaisseaux et les forts

[1] *Relatorio dos N. E. do Brazil*, 1872.

[2] Rapport de gestion du ministère des affaires étrangères du Chili, 1872.

qu'il occupait et se réfugia, avec un grand nombre de ses compagnons, sur deux navires de guerre portugais, le *Mindello* et l'*Alfonso de Albuquerque*, qui stationnaient en rade pour protéger leurs compatriotes. Malgré d'instantes demandes du gouvernement, le Portugal refusa de livrer l'amiral de Gama et ses compagnons, tout en donnant l'assurance que ces insurgés ne seraient pas autorisés à débarquer en pays étranger, mais qu'au contraire, ils seraient transportés jusque sur territoire portugais, qu'ils seraient internés dans des établissements militaires et surveillés de façon à ce qu'ils ne pussent plus retourner au Brésil pour y troubler l'ordre intérieur.

A cette occasion, le gouvernement brésilien, tout en contestant au gouvernement portugais le droit d'accorder l'asile à ses réfugiés, émettait encore subsidiairement la prétention de se faire livrer les révoltés en vertu des principes de l'extradition. Les rebelles, disait-il, ont encouru les peines prévues par les lois du pays dès le moment où ils se sont révoltés. Bien que, à l'origine, leur révolte eût un caractère politique, par la ténacité avec laquelle ils se sont mis en opposition avec la volonté manifestée par la presque unanimité du pays et par les cruautés qu'ils ont exercées au cours des hostilités, ils sont devenus des criminels de droit commun.

Si l'on admettait cette manière de voir, on en arriverait à obliger les puissances étrangères à considérer comme pirates les insurgés qui auraient été proclamés comme tels par le gouvernement contre lequel ils se sont révoltés[1]. Or nous avons vu plus haut que cela n'était pas admissible.

Les actes commis par les insurgés au cours de l'insurrection ou de la guerre civile, dans l'intérêt de leur propre cause, ne peuvent donner lieu à l'extradition que s'ils constituent des actes de vandalisme interdits par les lois de la guerre.

[1] Ed. Rolin dans la *R. D. I.* et de *L. C.*, T. XXVII, p. 593.

e) *De l'asile accordé à des navires de guerre.*

On peut assimiler aux troupes en détresse se réfugiant sur territoire neutre, les navires de guerre appartenant à l'un des belligérants qui, après une défaite ou par suite d'une tempête, se voient contraints de chercher un abri dans un port neutre ; cependant, en raison des conditions spéciales auxquelles la navigation est soumise et de la différence qui existe entre le territoire maritime et le territoire terrestre, on ne procède pas dans les deux cas de la même façon.

Comme il serait inhumain de repousser le navire, on lui permet d'entrer dans le port sans l'obliger à en demander préalablement l'autorisation; on ne l'y retient et on ne le désarme cependant pas. Il peut stationner dans le port pendant le temps qui lui est strictement nécessaire pour réparer ses avaries, pour se ravitailler et même pour compléter son équipage dans les limites où cela lui est indispensable pour pouvoir naviguer, mais il ne pourrait pas se réapprovisionner en munitions de guerre [1].

Ces restrictions ne sont applicables qu'à l'égard des navires rebelles et non pas à l'égard de ceux du gouvernement titulaire en lutte avec des insurgés, tant que ceux-ci n'ont pas été reconnus comme belligérants.

Une fois que la révolution a pris fin, les navires qui se rendent dans des ports étrangers sont remis par leur commandant ou par les agents du parti vaincu aux autorités territoriales et les équipages sont traités de la même manière que les troupes réfugiées sur territoire neutre.

Il appartient ensuite à ces autorités territoriales de faire remise des navires qui leur sont ainsi abandonnés au gouvernement vainqueur.

[1] Hautefeuille. *Des droits et des devoirs des nations neutres*. Titre VI, Ch. II. — Negrin, *Estudios sobre el Derecho Maritimo,* p. 150. — Comparez ci-dessus § 29, VII.

§ 31.

Des droits et des devoirs des partis en lutte à l'égard des individus neutres.

I. — Principes relatifs à la liberté du commerce.

Aux cours de toute guerre, il se présente un certain nombre de difficultés auxquelles il importe de trouver une solution. Le plus souvent, ces difficultés surgissent à l'occasion du commerce maritime existant entre ressortissants de puissances qui ne sont pas mêlées à la lutte. La solution variera suivant que ce commerce maritime a eu lieu : *a*) entre un port étranger et les ports de l'un ou l'autre des belligérants; *b*) entre des ports appartenant à l'un des belligérants seulement (cabotage); *c*) entre les ports de l'un des belligérants et ceux de l'autre.

a) *Commerce entre un port étranger et ceux des belligérants.*

En principe, les ressortissants des Etats neutres demeurent libres de faire, même en temps de guerre, le commerce de n'importe quel genre de marchandises avec les deux belligérants ou avec l'un d'eux.

Cette liberté s'applique aussi bien aux achats ou ventes de marchandises et aux contrats de toute espèce qu'aux transports de marchandises dès les ports neutres à ceux des belligérants.

Comme tels, les particuliers ne sont astreints à aucun devoir direct envers les belligérants; ils sont donc absolument libres de continuer leur négoce, sans avoir à se préoccuper des conséquences indirectes que celui-ci peut entraîner après lui. Le

belligérant, de son côté, ne serait fondé à formuler une plainte que si le gouvernement neutre participait lui-même et directement à ce commerce.

Le droit de la guerre reconnaît cependant aux belligérants la faculté de restreindre dans une certaine mesure le commerce des neutres, tant à raison de la nature des marchandises transportées, qu'à raison des circonstances spéciales dans lesquelles se trouve le port auquel elles sont destinées. Si un particulier neutre venait à contrevenir à une interdiction d'importation édictée par un belligérant, il ferait acte d'hostilité envers celui-ci, qui serait par conséquent autorisé à confisquer ou à détruire la marchandise transportée et, en outre, à confisquer le navire qui a effectué le transport.

L'usage de cette faculté donne naissance à un certain nombre de conflits portant sur la contrebande de guerre et le droit de visite, le blocus et la fermeture directe des ports[1].

b) *Du cabotage.*

Le cabotage est généralement réservé aux nationaux, mais les difficultés qui résultent fatalement de l'état de guerre ont parfois pour conséquence de faire remettre ce genre de commerce aux étrangers. Le neutre qui s'engage au service de l'un des belligérants pour se livrer à des transports de cette nature ne reste plus entièrement neutre; pour l'autre belligérant, il devient un allié de l'ennemi. En effet, par sa propre volonté, il acquiert la qualité d'auxiliaire de l'un des belligérants, puisque celui-ci est, par ce fait, délivré des difficultés et des embarras que l'autre belligérant lui avait suscités[2].

En tout cas, le fait par le neutre de transporter des articles de contrebande de guerre entre deux ports de l'un des belligérants constitue forcément un acte illicite à l'égard de l'autre belligérant

[1] Voir ci-dessous II, III, IV, V.

[2] Bello, *op. cit.*, 2e Partie, Chap. VIII, § 8.

et doit être assimilé au transport des mêmes articles qui serait effectué d'un port neutre à l'un des ports de ce belligérant [1].

c) *Commerce entre les ports de l'un des belligérants et ceux de l'autre.*

Aussitôt qu'intervient la déclaration d'ouverture des hostilités, chacun des Etats belligérants a le droit d'interdire à ses ressortissants de se livrer à des actes de commerce avec les ressortissants de l'autre belligérant. Cette interdiction peut s'étendre d'une manière générale à tous les actes de commerce quelconques ou être restreinte à un commerce spécial, importation, exportation, etc. Elle peut être prononcée dès le début de la guerre ou, au cours de celle-ci, au moment où le belligérant la juge utile à ses intérêts; en tout cas, un délai doit être accordé aux intéressés pour leur permettre de régler les affaires en cours.

L'interdiction une fois prononcée entraîne une double conséquence : 1° Les marchandises appartenant à des ressortissants de l'un des belligérants qui seraient engagées dans une opération commerciale liée avec un ressortissant de l'autre sont susceptibles d'être confisquées; 2° il en serait de même à l'égard des marchandises appartenant à des ressortissants d'un pays allié.

Les mêmes règles s'appliquent lorsque, bien que l'interdiction n'ait pas été expressément prononcée, on l'envisage cependant comme découlant du fait même de la guerre, sauf les exceptions résultant d'autorisations spéciales, soit de licences.

En fait, l'interdiction entraîne la suspension du trafic commercial direct, même celui qui s'effectuerait par l'entremise de navires neutres, puisqu'elle a pour effet de supprimer les objets du commerce et que l'on ne pourrait pas concevoir des navires marchands naviguant alors qu'il n'y a pas de marchandises à transporter.

[1] Heffter, *op. cit,* § 165.

D'autre part, les belligérants ont, en vertu du droit de la guerre, la faculté de fermer leurs ports à tous les navires ou à certains d'entre eux et, par conséquent, de couper court au trafic des navires neutres.

Telles sont les restrictions qui peuvent être apportées à la liberté du commerce des neutres par les belligérants.

Il peut arriver, cependant, que l'un des belligérants ait intérêt à ce que le commerce de ses ressortissants avec ceux de son adversaire ne souffre aucune interruption ; ceci peut fréquemment se produire en raison des ressources qu'il peut retirer de ce commerce. Dans ce cas, l'autre belligérant est en droit de frapper ce commerce d'interdiction et même de s'emparer des navires ennemis qui s'y livrent.

En vue d'éviter ces captures, ce sont des navires neutres qui se chargent de faire le commerce entre les ports non fermés des belligérants. De cette manière, les marchandises appartenant à des ressortissants de l'adversaire échappent à la confiscation, en vertu du principe inscrit dans la *Déclaration de Paris* du 16 avril 1856, portant que la neutralité du navire couvre la propriété privée qu'il contient.

De ce que nous venons de dire, il résulte ce principe que, dans les relations entre les ports des belligérants, la liberté du commerce est à la merci de ceux-ci.

Cette conclusion nous servira de base pour trancher certaines difficultés qui surgissent à l'occasion de la circulation des navires neutres dans les eaux territoriales sous le contrôle des participants à une guerre civile[1].

[1] Voir ci-dessous VI.

II. — De la contrebande de guerre.

Aussitôt qu'une guerre civile vient à éclater, chacun des partis a le droit de mettre obstacle à toute fourniture d'objets revêtant le caractère de contrebande de guerre qui viendrait à être faite à son adversaire. Cependant, tant que la qualité de belligérant n'a pas été reconnue aux deux partis, le gouvernement titulaire, tout comme les révolutionnaires, ne peut user de la force pour faire prévaloir la défense par lui édictée que dans les limites du rayon d'action de ses lois internes.

Vis-à-vis des étrangers, ce n'est qu'à la frontière que les partis en cause pourraient exercer leur surveillance. Les navires au service, soit du gouvernement, soit des rebelles, ne pourraient être considérés que comme étant chargés par les autorités qui les ont commissionnés d'un service de sûreté et de police dans les eaux territoriales.

Les gouvernements en butte à une révolution ou à une rébellion devront faire bien attention de ne pas qualifier publiquement de contrebande des objets ou marchandises qui ne rentrent pas, par leur nature même, sous cette dénomination. S'ils le faisaient, ils s'exposeraient au danger de fournir aux puissances étrangères un excellent motif de reconnaître aux insurgés la qualité de belligérant.

Citons à titre d'exemple une déclaration faite dans ce sens par les gouvernements anglais et allemand, au cours de la guerre civile du Chili, en 1891.

Les conditions spéciales dans lesquelles cette guerre se poursuivait avaient déterminé le gouvernement titulaire de Balmaceda à manifester l'intention de considérer le nitrate comme contrebande de guerre et de traiter en conséquence ceux qui en feraient le commerce. Il se proposait de saisir et de confisquer les navires neutres qui sortiraient des ports occupés par

les révolutionnaires avec des chargements de nitrate et d'empêcher ainsi l'exportation de cette marchandise.

Les gouvernements anglais et allemand déclarèrent aussitôt que si le Chili venait à prendre une mesure de ce genre, ils reconnaîtraient immédiatement au parti révolutionnaire la qualité de belligérant. Cette déclaration eut pour effet de faire renoncer le gouvernement de Balmaceda à son projet.

III. — **Du droit de visite.**

Les belligérants ayant le droit de s'opposer à ce que des fournitures de marchandises qualifiées contrebande de guerre soient faites à leurs adversaires, ils sont fondés à visiter les navires neutres pour constater qu'ils ne contiennent pas d'objets prohibés. Ils peuvent exercer le droit de visite en pleine mer, dans les mers qui touchent leur propre littoral ou celui de leur adversaire, ainsi que dans les mers territoriales ou intérieures et les fleuves navigables de celui-ci. Le droit de visite comprend celui de faire des perquisitions sur les navires neutres et celui de saisir ou de confisquer la marchandise qualifiée contrebande de guerre.

En temps de paix, ce droit n'existe pas; toutes les nations sont absolument libres d'user, soit des mers du littoral, soit de la haute mer, c'est-à-dire de la mer continue, de l'Océan. Elles peuvent cependant prendre, dans les limites de leurs propres mers territoriales, de leurs fleuves, etc., les mesures de police et de sûreté prévues par les lois et les règlements internes et elles conservent cette faculté en temps de guerre.

En 1858, par exemple, les Etats-Unis ont énergiquement protesté auprès des autorités anglaises contre les prétentions des croiseurs appartenant à cette nation, qui s'arrogeaient le droit de visiter, dans le golfe du Mexique, les navires américains, sous

prétexte d'empêcher la traite des nègres; en 1860, la Grande-Bretagne a reconnu le bien-fondé de cette réclamation [1].

Ainsi que nous l'avons dit ci-dessus, l'état de guerre a pour effet d'étendre dans une certaine mesure les pouvoirs ordinaires des nations et de leur accorder un droit de visite qui n'existe pas en temps de paix.

Cependant, on ne saurait pas assimiler une guerre civile interne à une guerre internationale; il en résulte qu'en vertu des règles applicables en temps de paix, le gouvernement titulaire lui-même et, à plus forte raison, les insurgés auxquels la qualité de belligérant n'a pas été reconnue, ne sont pas admis à exercer le droit de visite.

Cette manière de voir est confirmée de la manière la plus absolue par la pratique internationale, comme le démontreront quelques exemples :

En 1858, la Légation des Etats-Unis à Lima obtint du Pérou qu'il acceptât ce principe, à l'occasion d'un conflit qui avait surgi au cours d'une guerre civile qui avait éclaté au Pérou dans les circonstances suivantes :

La barque américaine *Dorcas C. Jeaton* naviguait en pleine mer, au droit des côtes du Pérou, lorsqu'elle fut arrêtée par le croiseur *Tumbes*, qui avait reçu pour mission du gouvernement péruvien d'empêcher tout chargement de guano qui viendrait à être effectué pour le compte des révolutionnaires qui obéissaient aux ordres du général Vivanco. A une réclamation du gouvernement des Etats-Unis, le Ministère des Affaires étrangères du Pérou fit tout d'abord remarquer la contradiction qui existait entre cette réclamation et celle formulée au sujet du conflit relatif aux navires *Lizzie Thompson* et *Georgiana*, au cours duquel la Légation américaine avait soutenu que Vivanco et ses acolytes avaient été mis au bénéfice de la qualité de belligérant [2]. Il expliquait ensuite qu'il ne s'agissait pas, en l'es-

[1] *Foreign Relations*, 1860, 4e message annuel du président Buchanan.

[2] Voir ci-dessus, § 5, p. 17.

pèce, de l'exercice du droit de visite, mais purement et simplement de l'exécution de mesures sur lesquelles le commandant du *Tumbes* et le capitaine de la *Dorcas C. Jeaton* s'étaient mis d'accord et par lesquelles ce dernier s'était engagé à reprendre la direction prévue par son passeport. La *Dorcas C. Jeaton*, qui avait quitté le port de Callao à destination de Valparaiso (Chili), se dirigeait, au moment de son arrestation, vers le port péruvien d'Iquique [1], et s'était ainsi détourné de sa route normale.

Un autre conflit, qui s'est produit, en 1870, au cours de la guerre de Cuba, mérite aussi d'être signalé. Il s'agissait du bateau à vapeur américain le *Virginius*, qui avait quitté le port de New-York, muni d'un permis de navigation pour Curaçao. Après avoir atterri à Kingston (Jamaïque), le 30 octobre, il fut arrêté en pleine mer par le croiseur espagnol *Tornado* et amené de force au port cubain de Santiago. A son arrivée dans ce port, les autorités espagnoles firent fusiller cinquante-trois hommes appartenant à son équipage, qu'ils accusaient de s'être livrés à une expédition révolutionnaire contre le gouvernement espagnol.

Le gouvernement américain formula à ce sujet une réclamation, à l'appui de laquelle il invoquait les motifs suivants :

D'après un principe bien établi, qui a été affirmé par les Etats-Unis depuis leur indépendance et accepté par la Grande-Bretagne et par plusieurs puissances maritimes, puis confirmé par le Sénat des Etats-Unis, à l'unanimité des voix, le 16 juin 1858, les navires américains qui arborent le pavillon américain en pleine mer, demeurent soumis à leur juridiction nationale. Il en résulte que le seul fait, par les navires d'une puissance étrangère, de visiter ces navires ou de les arrêter par la force, constitue une atteinte à la souveraineté des Etats-Unis [2].

Le gouvernement espagnol fit droit à cette réclamation.

Enfin, au cours de la guerre carliste de 1875, le navire anglais le *Deerhound* ayant été capturé en pleine mer par un croiseur

[1] Rapport de gestion du Ministère des Affaires étrangères du Pérou, 1861.
[2] *Foreign Relations*, 5me message annuel du président Grant.

espagnol, sous prétexte qu'il transportait des armes et des munitions destinées aux troupes du prétendant Don Carlos, le gouvernement anglais protesta énergiquement auprès du gouvernement espagnol et celui-ci fit relâcher le navire, ainsi que son équipage et ses passagers, au nombre desquels figuraient plusieurs carlistes très en vue [1].

Les réclamations formulées en raison de saisies ou de captures non justifiées ou de l'exercice illégitime du droit de visite pratiqué par les navires appartenant au gouvernement titulaire, doivent être adressées à ce gouvernement, puisque ces navires sont munis d'une commission légitime et représentent ainsi le gouvernement dont ils dépendent.

Lorsqu'il s'agit d'actes du même genre auxquels se sont livrés des navires insurgés, on ne saurait s'en prendre qu'à eux-mêmes, puisqu'ils ne représentent aucune autorité régulièrement constituée [2].

Bien que l'exercice du droit de visite dont nous venons de parler doive être considéré comme illégitime, il ne faudrait pas en conclure que les Etats souverains n'auraient pas le droit de faire des perquisitions sur les navires étrangers qui pénètrent dans leurs mers intérieures, golfes et baies, rades, hâvres et ports, ainsi que dans leurs fleuves navigables. Ce droit existe incontestablement, même en temps de paix ; en temps de guerre civile, il revêt le caractère de mesures de propre conservation, dont la légitimité ne saurait pas être contestée; il s'exerce par l'organe des autorités territoriales. C'est ainsi, du moins, qu'en a jugé le Foreign-Office dans le cas suivant :

Au mois de juillet 1891, les autorités maritimes du port de Coronel (Chili), avaient exigé du commandant de l'*Aconcagua*, bateau appartenant à la *Pacific Steam Navigation Company*,

[1] Wharton, *op. cit.*, § 331.
[2] Voir ci-dessus, § 27.

qu'il leur laissât visiter la cargaison de ce bateau, qui était destinée au port chilien d'Antofagasta et au port péruvien de Callao, sous prétexte que ce bateau devait avoir embarqué à Liverpool des articles de contrebande de guerre pour le compte des révolutionnaires. Nanti par le commandant de l'*Aconcagua* de ce soi-disant abus de pouvoir, le Foreign-Office déclara qu'il n'y avait pas lieu d'adresser à ce sujet une réclamation au gouvernement chilien [1].

IV. — **Du blocus.**

Nous ne nous proposons de traiter ici que les questions spéciales relatives à la légitimité du blocus des ports occupés par les insurgés non reconnus comme belligérants, lorsqu'il est proclamé par le gouvernement titulaire, et du blocus des ports appartenant au gouvernement, proclamé par les insurgés, reconnus ou non.

Le droit de proclamer un blocus n'a jamais été dénié au gouvernement titulaire que pour des motifs d'ordre purement interne, que nous trouvons formulés comme suit dans les documents relatifs à l'affaire de la barque britannique *Haiwatha* et de la goëlette mexicaine *Brillante,* qui a été portée devant la Cour suprême des Etats-Unis.

Les propriétaires de ces barques demandaient à la Cour de déclarer illégitimes les prises faites à leur préjudice par des navires des Nordistes, sous prétexte de tentative de rupture du blocus décrété contre les ports des Confédérés. Ils alléguaient que ce blocus constituait une opération de guerre illégitime, parce qu'il avait été décrété par le Président de la République avant que le Congrès eût constaté l'état de guerre par sa déclaration du 13 juillet 1861. Le Président, disaient-ils, avait ainsi agi avant d'avoir obtenu les autorisations indispensables d'après la constitution du pays.

[1] *Corresp. resp. the revolution in Chile,* p. 220.

Dès l'instant qu'on ne se place qu'au seul point de vue du droit des gens, on ne peut pas contester au chef du gouvernement titulaire le droit absolu de proclamer un blocus. Le gouvernement est, en effet, investi des pouvoirs les plus étendus en vue de pourvoir à sa propre défense contre toutes les hostilités provenant tant de l'extérieur que de l'intérieur. Le fait que les insurgés sont coupables de haute trahison n'a pas pour effet d'empêcher le gouvernement de les traiter comme des ennemis qui poursuivent le démembrement et l'anéantissement des autorités régulièrement constituées. C'est parce qu'il a le droit de se défendre contre toute atteinte portée à son autorité qu'il a également le droit de décréter le blocus des ports occupés par les insurgés.

Quant aux insurgés auxquels la qualité de belligérant a été reconnue, ils ont, eux aussi, le droit d'établir un blocus, puisque celui-ci est une opération de guerre[1].

La question de savoir si le blocus décrété par des insurgés non reconnus comme belligérants est légitime ou non ne peut pas être tranchée *a priori*. Dans chaque cas particulier, les neutres décideront suivant les circonstances si, oui ou non, il est légitime et effectif et reconnaîtront aux insurgés ou leur dénieront l'autorité nécessaire pour le décréter.

Pendant la révolution chilienne de 1891, par exemple, l'escadre anglaise a respecté le blocus du port d'Iquique, notifié par les insurgés. Par contre, en 1893, les forces navales européennes et américaines envoyées dans la rade de Rio-Janeiro pour protéger les intérêts commerciaux de leurs nationaux ne respectèrent pas le blocus de cette rade, bien qu'il fût maintenu par l'escadre de l'amiral Mello.

[1] Geffcken, *Note Heffter-Geffcken*, p. 368.

V. — De la fermeture directe des ports.

En temps de paix, chaque Etat étant maître absolu de son territoire et, par conséquent, de ses ports, est entièrement libre, à défaut d'engagements conventionnels, de déterminer ceux des ports qui seront ouverts au commerce étranger ; il peut également fermer certains d'entre eux pour des raisons de nature fiscale ou autre.

Dès le début d'une guerre, ou au cours de celle-ci, l'Etat peut user du même droit, dans l'intérêt de sa propre défense, et recourir à la force pour contraindre les neutres à respecter les interdictions qu'il a édictées.

Pendant la guerre de 1866 entre l'Espagne et le Chili, par exemple, le gouvernement chilien a fermé, par sa décision du 16 mars, tous ses ports aux navires neutres qui avaient entretenu auparavant des communications avec l'escadre espagnole qui faisait une croisière dans le Pacifique ; comme motif de cette décision, il invoquait le principe du droit de la guerre qui autorise les belligérants à isoler leur adversaire[1].

De même, au début de la guerre de 1870, le commandant de l'escadre allemande stationnée dans la Baltique décréta la fermeture du port de Kiel.

En 1891, le gouvernement chilien, poursuivant l'exécution de son projet de couper toutes les communications entre les insurgés et l'étranger, se décida à interdire l'entrée de ses ports à tous les navires qui auraient touché les ports occupés par les insurgés. Toutes les démarches faites par la compagnie anglaise qui fait le service de cabotage sur les côtes du Pacifique pour obtenir la révocation de cette interdiction demeurèrent sans résultat et cette compagnie en fut réduite à supprimer toute escale dans les ports occupés par les insurgés.

[1] *Correspondencia diplomatica relativa à la cuestion espanola.* — Lima, 1867, p. 42.

Il importe de faire avec soin la distinction entre la fermeture d'un port et le blocus, dont les effets sont tout différents. Le blocus est établi contre les ports appartenant à l'ennemi ou occupés par lui, tandis que la fermeture ne peut s'appliquer qu'à des ports actuellement occupés par les forces du gouvernement qui la décrète. D'autre part, le blocus n'est respecté par les neutres que s'il est rendu effectif par l'intervention d'une force navale suffisante, tandis que la fermeture des ports devient régulière à partir du moment où elle est proclamée.

Il va sans dire que si, au cours d'une guerre civile internationale, le gouvernement titulaire venait à décréter la fermeture des ports occupés par les rebelles, les navires neutres ne seraient point tenus de respecter cette décision.

La question se présente d'une façon un peu différente lorsqu'un gouvernement titulaire ordonne, dans les mêmes conditions, la fermeture des ports détenus par des insurgés non reconnus comme belligérants.

Les gouvernements qui sont fréquemment en proie à des révolutions ont généralement une tendance à s'arroger le droit de fermer les ports occupés par les rebelles. L'interdiction du commerce étranger a pour effet principal de priver les révolutionnaires des ressources qu'ils pourraient retirer des droits de douane prélevés sur les marchandises importées. De plus, elle les empêche de renouveler les approvisionnements qui leur sont nécessaires pour pouvoir continuer les hostilités.

Des arguments, du reste fort simples, militent en faveur de l'admission de cette manière de voir.

Tant que les puissances étrangères n'ont pas reconnu au parti insurgé la qualité de belligérant, elles sont obligées de respecter les droits souverains du gouvernement légitime. Or, ainsi que nous l'avons déjà vu, chaque Etat souverain, agissant par l'organe de son gouvernement, a le droit de réglementer, de

restreindre et même d'interdire le commerce intérieur et extérieur du pays et de limiter la navigation dans ses eaux territoriales.

Le fait qu'une localité s'est soustraite momentanément à l'autorité du gouvernement dont la légitimité a été reconnue par les nations étrangères ne saurait, en aucune façon, avoir pour effet de limiter, vis-à-vis de celles-ci, les pouvoirs du dit gouvernement en pareille matière, alors surtout que celui-ci dispose de forces suffisantes pour faire respecter le décret de fermeture de ses ports.

De ce que nous venons de dire, il résulte bien clairement que, dans l'opinion des gouvernements qui soutiennent cette manière de voir, ce serait une erreur que de vouloir assimiler la fermeture d'un port occupé par des insurgés au blocus d'un port ennemi.

Cette théorie a été exposée dans les termes suivants, dans une note adressée, le 19 novembre 1887 [1], à M. Charles Mansfield, Ministre résident de S. M. Britannique, par M. A. Elmore, Ministre des Affaires étrangères du Pérou, au sujet de la réclamation relative aux navires anglais *Kirkloch* et *Overdale* :

« Le droit de blocus découle du pouvoir qu'un Etat exerce « sur les eaux territoriales ennemies qu'il occupe et qu'il con- « trôle actuellement au moyen de ses forces navales ; le droit de « fermer ses ports, par contre, appartient à la nation, en vertu « de son droit imminent de souveraineté, et ne dépend en au- « cune façon des moyens dont il dispose pour faire respecter « ses décisions. »

On a parfois ajouté que la situation toute spéciale des républiques de l'Amérique latine et leurs conditions d'existence les contraignaient à refuser d'admettre le principe d'après lequel le blocus d'un port appartenant à un Etat ne serait valable que si

[1] Rapport de gestion du Ministère des Affaires étrangères du Pérou, 1888. p. 39.

celui-ci dispose de forces suffisantes pour le rendre effectif[1]. Sans doute, on a eu en vue la situation et les conditions d'existence qui résultent de la fréquence des mouvements révolutionnaires et les facilités que procurerait aux insurgés le fait que le gouvernement ne disposerait pas de forces navales suffisantes pour rendre effectif le blocus des ports dont ils auraient réussi à s'emparer.

Enfin, par l'article XXX d'un projet de traité s'occupant des principes du droit des gens, signé le 3 octobre 1867, mais non encore ratifié, les gouvernements du Pérou, de la Bolivie et du Chili ont formulé comme suit le principe reconnaissant à chaque Etat le droit de fermer ses ports :

« Les parties contractantes reconnaissent à chacune d'elles le « droit de fermer, d'une façon générale, au commerce un ou « plusieurs des ports de son territoire, bien que ces ports soient « placés sous la juridiction et la dépendance des dites parties « contractantes ou sous la dépendance d'un parti politique armé, « non reconnu comme belligérant ou dont le chef n'est pas re- « connu comme constituant un gouvernement de fait[2]. »

De cette disposition résulterait, par conséquent, le principe que, pour être obligatoire à l'égard des nations étrangères, il suffirait que le décret ordonnant la fermeture d'un port leur fût notifié et que le gouvernement qui prend une mesure de ce genre avisât ses consuls à l'étranger de ne pas laisser partir des navires à destination des ports fermés[3].

On sait, en effet, que les navires qui se rendent avec un chargement de marchandises dans les pays de l'Amérique latine doivent se munir de certains papiers délivrés par les consuls des pays destinataires, constatant la nature et les quantités de marchandises transportées et l'état sanitaire du port de départ.

[1] Seijas, *op. cit.*, T. I. p. 93.
[2] *Coleccion de Tratados del Peru, por Ricardo Aranda,* T. II, p. 346.
[3] Seijas, *op. cit.*, T. I, p. 520.

Toute violation du décret prononçant la fermeture d'un port entraîne l'application des peines prévues par les règlements douaniers ou de celles prévues par le décret lui-même, lorsque les navires neutres pénètrent dans les ports fermés qui sont au pouvoir du gouvernement ou lorsque les croiseurs de ce gouvernement viennent à les arrêter avant qu'ils aient pu entrer dans ces ports.

Contrairement à cette théorie, l'Angleterre et, après elle, plusieurs autres puissances maritimes, ont soutenu qu'en cas de guerre civile, le gouvernement titulaire qui prétend fermer les ports détenus par les insurgés ne peut pas se contenter d'une simple déclaration portant que ces ports cessent d'être ouverts au commerce international.

Cette prétention s'explique par le fait que les nations maritimes ont un intérêt majeur à protéger la liberté de leur commerce et, par conséquent, à s'opposer à toute mesure dont l'exécution aurait pour effet de porter atteinte à cette liberté.

Les motifs invoqués pour établir le caractère illégitime de la fermeture des ports sont, en résumé, les suivants :

Il est loisible à tout Etat d'interdire aux navires étrangers l'entrée des ports qui sont placés sous son autorité souveraine. Mais lorsque, en raison d'une insurrection ou de l'occupation d'un port par une force ennemie, celui-ci est soustrait à son autorité, le gouvernement qui veut faire respecter sa décision est obligé de recourir à la seule mesure prévue par le droit de la guerre, savoir à un blocus effectif.

En d'autres termes, au regard du droit des gens, un décret d'un gouvernement ordonnant la fermeture d'un port occupé par des insurgés ou par une force militaire ennemie ne peut déployer d'effet que si ce gouvernement dispose de forces navales suffisantes pour maintenir effectivement le blocus, après que notification en a été régulièrement faite aux intéressés. Ce n'est que dans ce cas qu'il pourrait légitimement capturer les

navires qui tenteraient de violer ce blocus, pour les référer ensuite à un tribunal des prises[1].

Ceci reviendrait à dire qu'indépendamment de toute considération tirée du fait que des insurgés n'ont pas été reconnus comme belligérants, le gouvernement d'un pays ne peut pas fermer un port qu'il ne détient pas effectivement. Ce droit ne pourrait résulter que de la souveraineté exercée sur terre ferme, parce que la souveraineté exercée sur les mers attenantes à un pays n'est qu'une extension de celle résultant de la possession du territoire de ce pays.

Cette théorie est consacrée par les usages internationaux qui sont respectés par toutes les puissances maritimes.

En 1861, par exemple, la Grande-Bretagne a formellement refusé de reconnaître au gouvernement de la Nouvelle-Grenade le droit de fermer plusieurs ports de la mer des Caraïbes; à cet effet, elle posait en principe que, dans les cas de guerre civile ou de révolution, le gouvernement titulaire n'est pas admis à décréter la fermeture des ports qui sont, en fait, occupés par les insurgés.

Au cours de la même année 1861, ensuite de pouvoirs qui lui avaient été conférés par le Congrès, le Président des Etats-Unis décréta la fermeture des ports occupés par les Confédérés. Le Ministre anglais à Washington déclara officiellement qu'il considérait ce décret comme nul et non avenu. Le gouvernement de S. M. Britannique, ajoutait-il, refusait absolument de laisser ses navires se soumettre en pleine mer aux mesures découlant de l'exécution du décret de fermeture. Des explications fournies par le Secrétaire d'Etat des Etats-Unis, il résultait que les pouvoirs accordés par le Congrès au Président avaient eu pour but de lui accorder la faculté d'établir un blocus conforme aux règles du droit des gens.

[1] Voir dans Wharton, *op. cit.*, § 361, la lettre adressée le 24 avril 1885, par M. Bayard, secrétaire d'Etat des Etats-Unis, à l'agent diplomatique du gouvernement colombien, à Washington.

A son tour, en 1885, le gouvernement américain a contesté au gouvernement colombien le droit de fermer le port de Cartagena, qui était occupé par les révolutionnaires[1].

En août 1884, un décret du gouvernement péruvien d'Iglesias prononça la fermeture du port de Mollendo, qui était tombé au pouvoir des insurgés. Deux barques anglaises, la *Kirkloch* et la *Overdale*, qui transportaient des chargements de charbon de terre à destination de ce port, y entrèrent nonobstant ce décret; l'une d'elles avait même commencé à décharger sa cargaison, lorsque survint un croiseur du gouvernement, qui entra dans le port et qui contraignit ces deux barques à en sortir et à le suivre jusqu'au port de Callao. La *Overdale* fut relâchée en janvier 1886, après avoir acquitté une forte amende, et la *Kirkloch*, le mois suivant. Le gouvernement anglais ayant protesté contre cette saisie, qu'il qualifiait d'illégitime, le gouvernement péruvien accorda une indemnité, en faisant, il est vrai, des réserves au sujet de la question de principe[2].

En 1891, le gouvernement chilien décréta la fermeture des ports situés au nord de Caldera, qui étaient occupés par les insurgés. Les gouvernements français, allemand et anglais donnèrent, à cette occasion, l'ordre à leurs agents diplomatiques et aux commandants de leurs escadres de protester contre ce décret et d'accorder leur protection à tous les navires qui viendraient à être molestés par les croiseurs chiliens pour être entrés dans les ports insurgés nonobstant cette prohibition illégitime.

VI. — De la fermeture indirecte des ports.

La fermeture des ports occupés par les insurgés a pour effet de rendre difficile la délivrance des passeports ou permis de navigation que certains navires sont tenus de se procurer dans

[1] Wharton, *loc. cit.*

[2] Rapport de gestion du Ministère des Affaires étrangères du Pérou de 1889.

les ports du gouvernement pour pouvoir pénétrer dans les ports de l'adversaire. Nous voulons parler des navires qui sont expédiés d'un port étranger à destination d'un autre port, lorsque ce dernier est tombé entre les mains des insurgés depuis leur départ et lorsque ces navires sont obligés de faire escale au principal port du pays occupé par le gouvernement titulaire.

En temps ordinaire, à son arrivée dans un port, chaque navire est tenu de déposer en mains des autorités compétentes les papiers qui lui ont été délivrés pour pouvoir naviguer; ces autorités les lui rendent à son départ, en les accompagnant d'un passeport qu'elles lui délivrent.

Mais si les ports tombés au pouvoir des insurgés ont été déclarés fermés par un décret du gouvernement légitime, cette décision est obligatoire pour toutes les autorités restées fidèles à celui-ci ; elles ne peuvent par conséquent plus délivrer de passeport à destination des ports fermés. Par la force des choses, ces navires sont ainsi indéfiniment empêchés de continuer leur route.

On se demande, par conséquent, si des navires qui, dans de telles circonstances, quitteraient un port du gouvernement sans avoir obtenu le laisser-passer de rigueur, pourraient être légitimement poursuivis par les forces navales du gouvernement et être condamnés pour violation des lois de douane, s'ils venaient, à leur retour, à rentrer dans le port qu'ils ont quitté sans avoir obtenu les papiers réguliers.

Nous répondrons négativement à cette question par le motif qu'une condamnation de ce genre ne pourrait être prononcée qu'en prenant pour base le décret de fermeture du port. Or ce décret ne saurait avoir pour effet d'empêcher les neutres d'entrer dans les ports détenus par les insurgés.

Le gouvernement légitime n'aurait pas non plus le droit de poser comme condition aux navires qui lui demanderaient des passeports pour des ports autres que ceux occupés par les insurgés, qu'ils s'engagent à ne pas faire escale dans les ports des insurgés.

Des difficultés de ce genre se sont produites, en 1891, pour plusieurs navires anglais et allemands expédiés d'Europe à destination des ports des provinces de Tarapaca et d'Antofagasta. Au cours de leur voyage, ils avaient touché Valparaiso et voulaient continuer leur route vers les ports de ces provinces; mais les passeports leur furent refusés parce que les dits ports avaient été fermés par décret des autorités chiliennes. A une réclamation du résident anglais, le Ministre des Affaires étrangères du Chili répondit que ce refus était fondé sur la situation spéciale créée par la révolution, qu'il n'était pas au pouvoir du gouvernement de modifier. De son côté, à une demande de directions qui lui avait été adressée par les propriétaires du navire anglais le *Sumbava,* le Foreign Office répondit que le gouvernement de S. M. Britannique ne reconnaissait pas comme légitime le décret prononçant la fermeture des ports occupés par les insurgés et qu'il contestait formellement aux autorités chiliennes le droit de prononcer une condamnation quelconque contre les navires qui voudraient quitter les ports restés fidèles, pour se rendre dans ceux occupés par les révolutionnaires.

Par contre, le gouvernement chilien n'insista pas sur la prétention qu'il avait tout d'abord émise de demander aux navires auxquels il délivrait des passeports pour des ports étrangers ou pour la haute mer l'engagement de ne pas faire escale dans les ports des insurgés.

QUATRIÈME PARTIE

DES GOUVERNEMENTS DE FAIT

---

§ 32.

De la légitimité dans le droit des gens.

Les changements apportés à la constitution d'un Etat ou à son personnel gouvernemental ne sont pas de nature à exercer une influence sur le droit international, alors même que les relations politiques que cet Etat entretient avec d'autres puissances pourraient subir de ce chef quelques modifications.

Nous estimons, par conséquent, que le principe de *légitimité,* qui joue un très grand rôle dans le droit public interne, n'a qu'une importance tout à fait secondaire dans les rapports internationaux.

Le droit public interne considère comme *légitime,* le personnel gouvernemental qui arrive au pouvoir conformément aux règles de la succession à la couronne, fondées sur le droit traditionnel, s'il s'agit d'une monarchie absolue, ou conformément à la constitution du pays, s'il s'agit d'une monarchie constitutionnelle ou d'une république. On oppose par conséquent les auto-

rités légitimes à celles qui arrivent au pouvoir à la suite d'un coup d'état ou d'une révolution.

En droit international, la condition essentielle que doit remplir un gouvernement nouvellement établi pour être admis à entrer en relations avec les pouvoirs constitués des Etats étrangers est que son existence soit reconnue par la population et qu'il puisse, par conséquent, parler avec autorité au nom de celle-ci, dans ses rapports avec les puissances étrangères. Peu importe de quelle manière le nouveau personnel gouvernemental est arrivé au pouvoir, pourvu qu'il émane véritablement de la volonté nationale et quelle que soit la forme en laquelle celle-ci s'est exprimée, expressément ou tacitement, par l'acceptation d'un chef victorieux.

De ce qui précède, il résulte qu'un gouvernement peut être considéré comme légitime, si l'on se place au point de vue du droit traditionnel ou constitutionnel, tandis que les puissances étrangères ne pourraient plus le reconnaître comme représentant régulier de l'Etat. Tel était le cas, en 1861, pour le roi de Naples, François II, au moment où les armées du roi d'Italie, Victor-Emmanuel, assiégeaient Gaëte. Il en était de même, en novembre 1865, pour le premier Vice-Président constitutionnel du Pérou, Pezet, qui n'exerçait plus le pouvoir que sur le territoire occupé par les troupes gouvernementales qui luttaient contre celles de l'insurrection, à la tête de laquelle se trouvaient le deuxième Vice-Président Canseco et le colonel Prado.

Par contre, il peut arriver qu'il existe pendant un certain temps, dans une circonscription territoriale donnée, un gouvernement issu de la volonté populaire, qui ne soit cependant pas encore assuré d'être reconnu par la majorité du pays et qui, par conséquent, ne pourrait pas être considéré comme représentant régulier de l'Etat vis-à-vis des puissances étrangères. Dans cette catégorie on peut faire rentrer le gouvernement de Napoléon Ier pendant les Cent-Jours, en 1815, et, entre autres, celui de Vivanco, au Pérou, en 1844.

§ 33.

De la reconnaissance des gouvernements de fait.

Nous avons déjà dit plus haut que l'existence d'un Etat souverain est absolument indépendante de sa reconnaissance comme tel par les autres Etats.

Ce même principe s'applique aux modifications apportées par un Etat à sa constitution et à son personnel gouvernemental. C'est donc avec raison que Napoléon a dit, lors de la conclusion du traité de paix de Campoformio : « La République française « n'a pas besoin d'une reconnaissance, tout comme le soleil n'a « pas besoin d'être reconnu ».

Cependant comme la reconnaissance est utile et même nécessaire au nouveau personnel gouvernemental pour lui permettre de représenter l'Etat, sans que l'on puisse contester ses pouvoirs, il est d'usage constant de notifier aux gouvernements étrangers les changements survenus et d'attendre une réponse qui implique la reconnaissance.

Si le nouveau personnel gouvernemental est entré en fonctions conformément aux principes prévus par le droit traditionnel ou constitutionnel du pays, il est immédiatement reconnu par les autorités étrangères auxquelles la notification a été faite ou par les agents diplomatiques de ces autorités, qui étaient accrédités auprès de l'ancien gouvernement. Telle est la seule influence que la légitimité découlant du droit interne exerce sur les rapports internationaux.

Lorsque, par contre, les modifications apportées à la composition du gouvernement résultent d'un coup d'état et qu'ainsi

les autorités légitimes ont été mises de côté et sont remplacées, grâce à un acte de violence, les gouvernements étrangers sont obligés d'examiner les questions de reconnaissance avec plus d'attention. Pendant un temps plus ou moins long, la volonté populaire ayant, en effet, appuyé le gouvernement ancien, les puissances étrangères ne peuvent pas savoir immédiatement si elle se prononcera pour ou contre le nouveau gouvernement, qui peut être qualifié d'usurpateur.

En pareil cas, les agents diplomatiques se bornent, pour commencer, à accuser réception de la communication par laquelle les nouvelles autorités portent à leur connaissance qu'elles ont pris possession du pouvoir. En attendant la décision définitive de leurs gouvernements, ils continuent à traiter avec les nouvelles autorités les affaires courantes et à user des formules de courtoisie usitées. Le fait de traiter avec ces autorités n'engage nullement les gouvernements étrangers, parce que leurs agents sont couverts par la fiction des *rapports officieux,* soit de l'*action extra-officielle.*

Dès que les circonstances démontrent que le gouvernement de fait est accepté par le pays, les puissances étrangères le reconnaissent par le moyen d'un acte diplomatique — lettre autographe, dépêche de chancellerie, etc. — qu'elles font parvenir au gouvernement nouveau, soit directement, soit par l'intermédiaire de leurs agents diplomatiques, auxquels elles font parvenir, à cet effet, des instructions spéciales.

Cette reconnaissance est le point de départ de relations diplomatiques régulières nouées avec le gouvernement de fait, mais elle n'implique nullement, de la part des Etats étrangers, une affirmation de la légitimité du nouveau gouvernement d'après le droit interne de son pays. L'Etat étranger reconnaît seulement, par la notification ci-dessus mentionnée, que ce gouvernement est dépositaire de l'autorité et qu'il dispose des moyens qui lui sont nécessaires pour se faire respecter et pour agir efficacement.

La preuve que la portée que nous attribuons à cette reconnaissance est bien celle admise par la pratique internationale, résulte, entre autres, d'une façon évidente, d'une dépêche datée du mois de mars 1848, dans laquelle le secrétaire d'Etat des Etats-Unis, M. Buchanan, s'exprime comme suit, en parlant du gouvernement de la deuxième République française :

« Dans ses relations avec les puissances étrangères, disait-il, « le gouvernement des Etats-Unis a toujours reconnu, dès leur « origine, les gouvernements de fait. Nous reconnaissons à « toutes les nations le droit de créer et de réformer leurs institutions politiques selon leur propre volonté, leur propre con- « venance. Nous ne suivons pas le gouvernement existant pour « nous engager dans la question de la légitimité. Il nous suffit de « savoir qu'il existe un gouvernement capable de se maintenir « et, alors, la reconnaissance de notre part est inévitable. Ce « principe d'action, qui découle de notre souci sacré de l'indé- « pendance des nations, a donné naissance à quelques anoma- « lies étranges dans notre histoire. Le Pape, l'Empereur de « Russie et le Président Jackson furent les seules autorités du « monde qui reconnurent toujours Don Miguel comme roi de « Portugal. »

Il résulte de ce que nous venons de dire que les puissances ne sont pas autorisées à reconnaître un gouvernement de fait tout en ajoutant qu'elles désapprouvent son origine révolutionnaire, comme l'ont fait la France, en 1862, et la Prusse, en juillet de la même année, à l'égard du gouvernement établi dans le nouveau royaume d'Italie.

Ces principes sont applicables aux gouvernements de fait dont l'existence n'est pas contestée dans leur propre pays. Si, par contre, ensuite d'un coup d'état, une guerre civile vient à éclater, avant que la reconnaissance soit intervenue, et qu'il y ait doute sur la question de savoir de quel côté se trouve le véritable gouvernement, les Etats qui ne veulent pas intervenir sus-

pendent toutes relations diplomatiques avec la nation ainsi divisée. Pour qu'il y ait « guerre civile » entraînant la suspension des relations diplomatiques, il faut que le pays soit divisé en deux fractions importantes; il ne suffirait pas de quelques protestations isolées des partisans de la légitimité, qui soutiendraient leur point de vue, même les armes à la main.

Lors même qu'une véritable guerre civile vient à éclater, les puissances étrangères peuvent, sous leur propre responsabilité, reconnaître l'un des gouvernements en lutte. Dans ce cas, elles cessent de se placer sur le terrain du droit, pour se livrer à un acte de politique internationale.

Il est important de remarquer que le fait, par l'un des gouvernements en lutte, de détenir le siège principal du gouvernement ancien et les archives de celui-ci, ne serait pas de nature à lui permettre de nier l'existence d'une véritable guerre civile et d'un autre gouvernement qui remplirait les conditions exigées pour que les puissances étrangères puissent le reconnaître.

En tout cas, pendant la période révolutionnaire, et en attendant la reconnaissance, les représentants des puissances étrangères sont admis à conférer, en la forme extra-officielle ou officieuse, avec les autorités de fait. Ces tractations ne peuvent cependant porter que sur les questions internationales de peu d'importance qui concernent les gouvernements étrangers ou leurs ressortissants, et pour autant qu'elles se rapportent au territoire occupé par ces dites autorités de fait.

Les agents diplomatiques et consulaires étrangers ont également le droit de conférer extra-officiellement avec les autorités révolutionnaires, pour ce qui concerne la partie du territoire que celles-ci occupent, au sujet de la personne et des propriétés des ressortissants étrangers, et cela, même si le gouvernement établi par le parti contraire avait été officiellement reconnu par les

puissances étrangères comme seul légitime pour l'ensemble du pays.

A l'étranger, les agents du gouvernement reconnu sont seuls acceptés, par les gouvernements auprès desquels ils sont accrédités et les tribunaux de ceux-ci, comme représentants de l'Etat qui les a envoyés.

Dans les litiges internationaux, les tribunaux des nations étrangères sont tenus de se soumettre aux décisions de celles des autorités qui, d'après la constitution, sont compétentes pour trancher la question de la reconnaissance. Cependant, si ces tribunaux savent d'une façon certaine que, par suite du renversement définitif du gouvernement reconnu, il n'existe plus qu'un seul gouvernement, ils peuvent reconnaître aux agents de ce dernier la capacité nécessaire pour représenter en justice le pays qui les a accrédités, et ils ne sont pas tenus d'attendre pour le faire que les autorités légalement compétentes aient elles-mêmes officiellement reconnu le nouveau gouvernement.

C'est ainsi qu'au mois de septembre 1891, la Haute Cour de Justice de Londres a admis la vocation des agents du nouveau gouvernement chilien, soit des anciens congressistes, dans un procès intenté en Angleterre pour empêcher que la City-Bank de-Londres ne payât une traite à l'ordre de M. Joachim Godoy. Celui-ci agissait au nom du gouvernement de Balmaceda, qui venait d'être renversé et remplacé par un nouveau gouvernement [1].

Par contre, au mois de juillet de la même année, le président du Tribunal de la Seine avait autorisé le Ministre du Chili, en France, à toucher, auprès des banquiers de Paris, des fonds dont ceux-ci étaient dépositaires pour le compte du Chili, nonobstant toute opposition ou défense faite par les représentants des Congressistes [2].

[1] *J. D. I. P.*, T. 18, p. 899.
[2] *Ibid.*, p. 895-896.

Cette contradiction entre l'arrêt de la Cour anglaise et celui de l'autorité française s'explique par le fait qu'au moment où l'arrêt anglais a été rendu, le gouvernement de Balmaceda avait été définitivement renversé, tandis qu'il subsistait encore au moment où le jugement français a été prononcé.

§ 34.

Des différentes espèces de gouvernements de fait.

Au point de vue du droit international, on fait une distinction entre les gouvernements de fait, suivant qu'ils ont été reconnus par les puissances étrangères ou qu'ils ne l'ont pas été. Cependant, comme la reconnaissance n'a pas pour effet de rendre le gouvernement de fait viable, mais ne fait que constater les conditions de viabilité, il importe d'appuyer cette distinction sur une base plus large. Comme les puissances étrangères reconnaissent ou refusent de reconnaître le gouvernement de fait, suivant qu'il est ou qu'il n'est pas accepté ou toléré par la majorité de la nation, on aura ainsi deux catégories de gouvernements de fait : ceux dont l'autorité n'est pas contestée actuellement et ceux qui luttent encore pour acquérir cette autorité.

Si l'on se trouve en présence d'un gouvernement de fait appartenant à la première de ces catégories, on constate que l'usurpateur a chassé de leurs places et fonctions ordinaires toutes les autorités établies conformément au droit traditionnel ou constitutionnel. Au contraire, pour les gouvernements de fait de la seconde espèce, le pouvoir de l'usurpateur ne prédomine dans certaines parties du territoire national que grâce aux efforts constants d'une force militaire active. Ces portions du territoire sont généralement placées sous le contrôle direct des

autorités militaires, mais elles peuvent aussi être administrées par des fonctionnaires civils désignés par l'usurpateur.

Le gouvernement de Cromwell en Angleterre et celui des Confédérés sudistes aux Etats-Unis sont des exemples typiques de ces deux catégories de gouvernements de fait.

Le but principal poursuivi par les gouvernements de fait et par les usurpateurs est toujours de créer une nouvelle légitimité, destinée à remplacer la légitimité traditionnelle ou constitutionnelle qu'ils ont abolie. C'est pour cette raison qu'on les a nommés des *gouvernements provisoires.*

Lorsque les anciens membres du gouvernement légitime ou leurs successeurs parviennent à renverser à leur tour le gouvernement de fait ou l'usurpateur, on qualifie les autorités ainsi mises de côté de *gouvernement intermédiaire* général ou local.

Dans les paragraphes suivants, nous allons chercher à résoudre les difficultés qui naissent par suite de l'intervention de gouvernements de ce genre.

§ 35.

Des gouvernements intermédiaires généraux.

I. — De la validité de leurs actes en matière internationale.

Dès l'instant qu'un gouvernement de fait est constitué au point de vue du droit des gens, par suite de sa reconnaissance par les puissances étrangères, il est considéré comme le représentant régulier de l'Etat, et, par conséquent, les actes internationaux auxquels il s'est livré obligent la nation, alors même que le pouvoir légitime aurait été restauré par la suite [1].

[1] Bluntschli, *op. cit.*, § 117. — Martens, T. I, § 65.

De ce principe, il résulte que l'on peut valablement conclure avec un usurpateur victorieux des traités que les gouvernements subséquents seraient obligés de respecter.

Cette manière de voir a toujours été admise, et les diverses nations l'ont sanctionnée en traitant successivement avec le protecteur Cromwell, avec le roi Charles II et, plus tard, après la chute de Jacques II, avec le roi Guillaume III. Elles agirent de même successivement à l'égard du Directoire, de Napoléon Ier, de Louis XVIII, lorsqu'il fut rétabli sur le trône de France par les alliés, de Louis-Philippe, de la République de 1848, de Napoléon III, après le 2 décembre 1851 et du Gouvernement de la Défense nationale, après le 4 septembre 1870.

Les nations sud-américaines acceptent, elles aussi, actuellement, ce principe. Citons, à titre d'exemple, le traité de paix conclu entre le Pérou et le Chili, le 23 octobre 1883. Bien que le gouvernement légitime, qui a succédé au gouvernement de fait du général Iglesias, ait annulé tous les actes émanant de ce dernier, il a laissé subsister ce traité. De même, la convention de commerce et de douane conclue en 1881 par le dictateur péruvien M. de Pierola avec la Bolivie a été maintenue par le gouvernement légitime du Pérou, après sa restauration.

Si les pays du sud de l'Amérique admettent, depuis un certain nombre d'années, ce principe d'une façon générale, il n'en était cependant pas ainsi pendant la première moitié de ce siècle.

Le 20 janvier 1835, par exemple, avait été signé, à Santiago, entre les républiques du Pérou et du Chili, un traité de commerce qui fut ratifié le 6 juin 1835 par le gouvernement péruvien du dictateur Salaverry, alors reconnu par le Chili, puis déclaré exécutoire. Lorsque, plus tard, le gouvernement constitutionnel d'Orbegozo fut restauré au Pérou, l'un de ses premiers actes fut de déclarer, le 14 janvier 1836, que ce traité ne resterait plus en vigueur que pendant quatre mois. Enfin, par décret du 16 mai de la même année, il le déclara nul et de nul effet. A l'appui de sa décision, le gouvernement invoqua le fait que ce traité n'au-

rait pas été ratifié en temps utile et que, du reste, si même il n'était pas entaché de cette irrégularité, il n'aurait aucune valeur, puisque, en vertu de l'article 173 de la Constitution péruvienne de 1834, tous les actes émanant d'usurpateurs du pouvoir public sont radicalement nuls.

Le même fait se produisit à l'égard de deux traités de paix et d'amitié conclus en 1837 avec la Grande-Bretagne et les Etats-Unis, par le gouvernement de la Confédération formée du Pérou et de la Bolivie, en vertu d'entente intervenue entre les gouvernements de ces deux Etats. Cette Confédération ayant été dissoute, par suite du triomphe du parti autonomiste péruvien allié au gouvernement du Chili, une loi du Congrès péruvien, portant la date du 23 novembre 1839, exécutoire dès le 31 mai 1845, déclara que la nation péruvienne ne reconnaissait pas ces traités. Ensuite de cette décision, le gouvernement entreprit des négociations diplomatiques à Washington et à Londres dans le but d'obtenir que les Etats-Unis et l'Angleterre consentissent à ce que ces traités fussent mis à néant. Ces deux Etats se refusèrent tout d'abord à faire droit à la demande du Pérou et celui-ci obtint seulement que ces deux traités fussent remplacés par des conventions nouvelles, du reste fort peu différentes des anciennes [1].

Nous plaçant sur le terrain du droit international, nous ne pouvons pas admettre que la restauration d'une constitution précédemment en vigueur dans un pays puisse avoir pour effet d'entraîner la nullité des actes internationaux consentis par l'usurpateur. Si l'on admet qu'il est interdit aux puissances étrangères de se livrer à un examen de la légitimité des origines d'une organisation politique et si l'on considère comme constituant une atteinte à la souveraineté nationale le fait par elles de s'immiscer dans des questions de ce genre, on doit aussi admettre, comme contre-partie, qu'elles n'ont pas à tenir compte des con-

[1] Rapport de gestion du Ministère des Affaires étrangères du Pérou, 1849, p. 30.

séquences qui peuvent découler du rétablissement de l'autorité légitime originaire, qui n'est en aucune façon d'ordre international.

Il résulte des principes ci-dessus indiqués que la restauration de la légitimité ne saurait pas avoir pour effet de permettre de déclarer mal fondées, pour ce motif, les réclamations de ressortissants étrangers qui seraient basées sur des actes du gouvernement de fait. Cette manière de voir a été admise de la façon la plus complète par Louis XVIII, dans les traités qu'il a conclus le 30 mai 1814 et le 20 novembre 1815 avec les puissances qui avaient contribué au renversement de Napoléon Ier[1].

Ce même principe a été confirmé avec plus d'autorité encore par les gouvernements de Louis XVIII et de Louis-Philippe, lorsqu'ils se décidèrent à admettre comme bien fondées les réclamations qui leur furent adressées par les Etats-Unis, au sujet de la capture et de la confiscation, sous le Premier Empire, de navires américains et de leur chargement.

On peut également tirer la même conclusion du traité conclu, le 14 octobre 1832, entre la France et le royaume des Deux-Siciles, au sujet de réclamations du même genre relatives à des actes commis sous le règne de l'usurpateur Murat[2].

II. — **Des actes internes de gouvernement et des actes d'administration.**

Chaque gouvernement ayant le droit exclusif de légiférer en ce qui concerne les affaires intérieures du pays, il en résulte que tout gouvernement légitime qui vient à être rétabli au pouvoir peut, toutes les fois qu'il le jugera utile dans l'intérêt du bien

[1] Calvo, *op. cit.*, § 104, T. I, p. 260.
[2] *Commentaire de Wheaton*, par Lawrence, T. I, p. 221.

public, prononcer la nullité de toutes les décisions administratives émanées du gouvernement intermédiaire de fait[1].

Faisant application de ce principe, le droit public interne de certains pays déclare nuls de plein droit tous les actes d'administration de l'usurpateur, tout en réservant en faveur du gouvernement légitime la faculté de les ratifier tous ou certains d'entre eux, après sa restauration.

Sans parler des restaurations qui se sont produites en Europe au cours des XVII[e] et XVIII[e] siècles, nous constatons qu'en Espagne, lorsque le roi Ferdinand VII a été restauré comme monarque absolu par les armées françaises, en 1823, il a considéré comme nuls et non avenus tous les actes accomplis par son propre gouvernement sous le régime constitutionnel établi en 1812.

Au Pérou, les actes du gouvernement du Protecteur Santa-Cruz ont été déclarés nuls par le Congrès de 1839; ceux du gouvernement de Vivanco, par le gouvernement qui le renversa en 1844; ceux du colonel Prado, par le gouvernement constitutionnel de 1868; ceux du dictateur Pierola et du président provisoire Iglesias, par une loi du Congrès constitutionnel de 1886. Le même fait s'est produit dans d'autres républiques hispano-américaines.

Au Pérou, on invoque actuellement l'article 10 de la Constitution, en vigueur depuis 1860, ainsi conçu : « Sont nuls les actes « de ceux qui usurpent des fonctions ou qui acquièrent des « emplois sans avoir rempli les formalités prévues par la constitution ou les lois. »

De plus, une loi du 29 août 1851 s'exprime comme suit : « Tous les contrats portant sur des sommes d'argent, des articles « de guerre ou toute autre fourniture, qu'un gouvernement de « fait ou des rebelles auraient conclus, soit avec des ressortis- « sants du pays, soit avec des étrangers, sont nuls de plein droit,

[1] Puffendorf, *Droit de la nature et droit des gens*, traduit par Barbeyrac, T. II, p. 502.

« et la nation ne peut en aucun temps être tenue pour respon-
« sable des conséquences de ces contrats.

« On entend par *gouvernements de fait* ceux qui n'ont pas été
« proclamés ou élus par le Congrès, conformément au 46e alinéa
« de l'article 55 de la Constitution, ou ceux qui n'ont pas été
« appelés à prendre le pouvoir suprême dans les cas prévus par
« les articles 82, 83 et 84 de la dite Constitution. »

Sans aucun doute, ces mesures de rigueur ont été introduites dans certaines législations pour mettre un frein aux bouleversements si fréquents dans l'histoire des pays qui les ont adoptées.

Les relations entre le souverain et ses ressortissants appartenant uniquement au droit interne, nous n'avons pas à rechercher quelle est, par rapport aux nationaux, la force obligatoire des décisions prononçant la nullité des actes d'un gouvernement de fait.

Les seules difficultés de ce genre auxquelles le droit international soit applicable sont celles qui découlent des conventions intervenues entre des ressortissants étrangers et un gouvernement de fait intermédiaire. En effet, tout Etat, dont un ressortissant a traité avec un Etat étranger, acquiert indirectement le droit de le protéger dans l'exercice de ses droits conventionnels[1].

Ceci dit, nous allons examiner quels seraient, vis-à-vis des étrangers, les effets de l'annulation des actes de l'usurpateur, alors que celui-ci avait été reconnu par les Puissances comme représentant régulier du pays, ou, tout au moins, comme détenant le pouvoir d'une manière durable, sans contestation de la part du pays. A cet effet, nous distinguerons entre les actes de gouvernement et les actes administratifs qui s'y rattachent, et les actes contractuels passés en la forme administrative.

[1] Kluber, *Droit des gens moderne de l'Europe*, traduit par Ott, p. 180, § 144 *c*.

a) *Des actes de gouvernement et des actes administratifs qui s'y rattachent.*

Nous ferons rentrer dans cette catégorie :

1° Les actes de gouvernement proprement dits, c'est-à-dire ceux auxquels le pouvoir exécutif est admis à se livrer en raison de la mission qui lui incombe de diriger les intérêts généraux du pays. Tels sont, entre autres, les actes relatifs aux intérêts politiques, les mesures de sûreté publique, etc., etc.

2° Les actes d'administration pure ou d'administration active, savoir : les actes d'administration discrétionnaire (nomination et révocation des fonctionnaires); la répartition de l'impôt; les concessions de biens appartenant au domaine public (autorisation de faire une prise d'eau sur un cours d'eau navigable, ou d'occuper certaines parties du rivage de la mer, etc.); les autorisations de faire certains travaux considérés comme étant d'utilité publique; les autorisations de rechercher des mines, etc., etc.

3° La promulgation de règlements administratifs.

4° Enfin, d'une manière générale, tout acte du gouvernement intermédiaire qui, sans revêtir un caractère contractuel, rentre dans les compétences des dépositaires du pouvoir public. Dans cette catégorie rentrent les concessions des biens de l'Etat consenties en faveur d'administrations privées, dans l'intérêt public. En revanche, les concessions gratuites de terres de colonisation doivent en être exclues, parce qu'elles constituent de véritables contrats d'aliénation et bien qu'elles aient été consenties par l'usurpateur, dans l'exercice de son pouvoir politique, et non pas en qualité de propriétaire.

Le gouvernement restauré a incontestablement le droit d'annuler les actes du gouvernement de fait rentrant dans ces catégories, sans avoir à se préoccuper de la nationalité des personnes dont il pourrait ainsi léser les intérêts. Il ne s'agit là, en effet,

que d'actes qui, par leur nature même, sont toujours révocables.

La faculté d'annuler certains de ces actes découle du reste du principe qui est à la base du *jus post liminii*.

Quelques gouvernements issus d'une révolution n'ont pas craint de décréter la confiscation de tous les biens appartenant aux adhérents du parti vaincu. Le gouvernement restauré a, en pareil cas, en vertu de ce principe, le droit de rétablir les choses dans leur état primitif et de restituer à leurs anciens possesseurs ou propriétaires ceux des biens confisqués qui n'ont pas été vendus à des tiers [1].

b) *Des actes administratifs contractuels.*

Sous cette dénomination nous comprenons :

1° Les contrats passés par l'usurpateur dans l'intérêt du domaine privé de l'Etat et, entre autres, ceux qui se rapportent à l'exploitation agricole ou forestière, ou aux ventes domaniales.

2° Les contrats passés par l'usurpateur dans l'intérêt des services publics, par exemple, ceux qui fixent la rétribution de personnes occupées par l'Etat, ceux qui portent sur l'exécution de travaux publics ou sur des marchés de fournitures ou, enfin, les conventions relatives à la dette publique.

3° Les actes du pouvoir public ayant un caractère contractuel, tels que les concessions de mines et de terres de colonisation, l'octroi de brevets de propriété industriels, etc., etc.

4° D'une manière générale, tous les actes contractuels qui, quoique passés en la forme administrative, sont cependant, en temps ordinaire, régis exclusivement par les lois civiles et qui, par conséquent, sont, en principe, du ressort de l'autorité judiciaire, s'il vient à survenir des difficultés à leur sujet.

[1] Calvo, *op. cit.*, § 103, T. I, p. 258.

Il faut donc faire rentrer dans ces quatre catégories tous les actes qualifiés de contractuels par les auteurs qui se sont livrés à l'examen de la question de la validité des actes des gouvernements intermédiaires, savoir : l'aliénation du territoire de l'Etat, l'aliénation du domaine public (domaines proprement dits, fiefs dévolus au domaine, trésor public, joyaux de la couronne, dettes actives de l'Etat, titres et prétentions de l'Etat) ; l'encaissement de créances échues, dont les débiteurs sont des indigènes ou des étrangers, quelquefois même des souverains, alors même que les titres de ces créances seraient restés en mains du souverain légitime expulsé ; la perception de capitaux provenant de cautionnements versés par des fonctionnaires pendant la durée du gouvernement intérimaire ; la location des domaines de l'Etat ou la ferme des droits régaliens ; enfin, les actes par lesquels l'autorité souveraine impose aux ressortissants de l'Etat l'obligation de supporter une partie des charges publiques, soit par des prestations régulières ou extraordinaires, soit par les impôts, soit aussi par une participation à des emprunts forcés consacrés au service de l'Etat ou même à un autre usage *(versio in rem)* [1].

Nous devrons établir tout d'abord que la vocation d'un gouvernement à traiter avec des étrangers au nom de l'Etat qu'il représente, résulte de sa reconnaissance par l'Etat dont ces étrangers sont ressortissants [2], à moins que des circonstances postérieures à cette reconnaissance ne l'aient privé du droit de représenter son pays [3].

En effet, l'étranger est assujetti aux lois internes du pays, tout comme les nationaux, mais il ne peut pas intervenir dans

[1] Kluber, *op. cit.*, § 258 *a*, p. 330.

[2] ***Republic of Perou*** v. ***Peruvian Guano C°***, 1887, 36 Ch. D. 489. — ***Republic of Perou*** v. ***Dreyfus***, 1888, 38 Ch. D. 348. — ***Dreyfus frères et C°*** contre la ***Peruvian Guano C°. La Belgique judiciaire***, Année 1888, N° 77.

[3] Ambrosio Montt, *op. cit.*, T. II. — ***Reclamacion del Gerente del Banco de la Serena sobre reintegro de una exaccion de cien mil pesos impuesta por la Dictadura***, p. 393.

la marche des affaires politiques de l'Etat, ni participer à la constitution du gouvernement. Il ne peut pas, juridiquement parlant, avoir d'autre opinion que celle de son gouvernement, sur la question de savoir quelles sont les autorités qui, à un moment déterminé, sont autorisées à représenter légitimement l'Etat avec lequel il a traité.

Se plaçant à ce point de vue, et pour formuler des règles précises, la doctrine admet d'une manière générale que les actes du gouvernement intermédiaire doivent être tenus pour valables par le gouvernement qui lui succède, dans les cas suivants :

1° Lorsque le gouvernement légitime a reconnu, implicitement tout au moins, le gouvernement intermédiaire, soit en liant avec lui un traité de paix antérieur ou postérieur aux conventions discutées, soit en ratifiant tous les actes de celui-ci ou un certain nombre d'entre eux, dans un traité passé avec ce gouvernement ou une tierce puissance, soit encore par une déclaration explicite ou même implicite de sa volonté.

2° Lorsque les actes du gouvernement intermédiaire sont conformes aux principes posés par la constitution du pays, ainsi qu'aux usages de l'administration légitime.

3° Lorsque, sans être conformes à ces principes ou à ces usages, ils ont été d'ailleurs nécessaires ou éminemment utiles.

4° Lorsque le gouvernement intermédiaire a usé de son pouvoir pour exiger le paiement d'une dette due à l'Etat ou l'exécution d'une prestation, en obligeant le débiteur à donner son consentement à une obligation conventionnelle.

5° Lorsque, enfin, le prix payé ou l'objet d'échange fourni au gouvernement a effectivement profité à l'Etat [1].

D'autre part, les tribunaux compétents du régime restauré ont incontestablement la faculté de prononcer la nullité des actes du gouvernement intermédiaire, lorsque celui-ci a violé la constitution ou la charte qu'il avait lui-même imposée au pays,

[1] Kluber, *op. cit.*, § 259, p. 332. — Calvo, *op. cit.*, § 103, T. I., p. 259

ou lorsque l'acte contractuel est entaché d'un vice interne (cause illicite, lésion, etc., etc.).

L'histoire du XIXe siècle nous fournira un certain nombre d'exemples d'application de ces règles.

Le Congrès de Vienne, appelé à statuer sur la validité de la vente des domaines de la principauté de Fulda et du comté de Hanau, a décidé, dans les art. 41 et 103 de l'acte final, que, pour pouvoir annuler ces ventes, le souverain légitime serait tenu de rembourser aux tiers acquéreurs le prix par eux payé, ces acquéreurs ne pouvant en effet être tenus d'abandonner ces biens tant qu'ils n'auraient pas été dédommagés.

Par sa déclaration du 2 mai 1814, le gouvernement légitime de Louis XVIII reconnut la régularité de l'aliénation des biens confisqués par la Révolution au préjudice des émigrés, lorsqu'elle avait eu lieu dans une vente publique.

De même, le Traité de Paris du 30 mai 1814 garantit aux Français la propriété des biens nationaux situés en dehors des anciennes limites de la France, qu'ils avaient acquis à titre onéreux dans les ci-devant départements de la Belgique, des rives du Rhin et des Alpes. Par contre, une indemnité fut accordée aux anciens propriétaires.

D'autre part, on a longuement discuté la question de savoir si un débiteur de l'Etat pouvait s'acquitter valablement en mains de l'usurpateur et on s'est livré à de vives controverses sur la valeur d'une quittance délivrée par celui-ci. Tel a été le cas, par exemple, lorsque Napoléon Ier qui, étant souverain de Hesse-Cassel, a donné quittance d'une somme due au gouvernement de l'Electeur par un sujet de Mecklembourg-Schwerin, alors que cette dette était garantie par une hypothèque constituée sur des terres situées dans ce dernier Etat. La troisième Université allemande qui fut appelée à trancher cette controverse en appel *ad impartiales exteros* a soutenu que cette quittance était valable, lors même que la dette n'aurait pas été effectivement payée [1].

[1] Philimore, III. DLXXII.

Quant aux emprunts contractés par les gouvernements intermédiaires, la question a été définitivement tranchée à l'occasion des emprunts portugais intérieurs émis par Don Miguel en 1828 et en 1831. Lorsque cet usurpateur fut renversé, le souverain légitime, Dona Maria, reconnut ces emprunts et les consolida [1].

De même, lorsque, en 1868, le gouvernement péruvien légitime renversa le dictateur Prado, il reconnut aussi l'emprunt péruvien émis à New-York en 1866 par ce gouvernement intermédiaire, conjointement et solidairement avec le gouvernement du Chili.

Par contre, c'est avec raison que, lors de son arrivée au pouvoir, en 1859, le président mexicain Juarez annula la créance Jecker, souscrite par le président Miramon, qui avait pour origine une opération de trésorerie, de conversion de bons et de titres de la dette publique mexicaine. En effet, l'existence du gouvernement Miramon avait été tout à fait passagère et ne présentait aucune stabilité.

c) *De l'administration de la justice.*

Les actes émanés de la justice restent valables. Les changements apportés par le gouvernement intermédiaire à la procédure ou à la composition des tribunaux subsistent également, pour autant du moins qu'ils restent dans les limites des compétences reconnues à ce gouvernement, lors de son avènement au pouvoir.

[1] N. Politis, *Les emprunts d'Etat en droit international*, p. 151.

§ 36.

Des actes émanés des gouvernements intermédiaires, pendant la durée de la lutte.

I. — Principes dirigeants.

Pendant toute la durée de l'insurrection, le gouvernement établi par les rebelles est simplement considéré comme étant le représentant militaire de ceux-ci, dans leur lutte contre l'autorité légitime.

De la nature même de cette autorité, découlent deux conséquences principales :

a) Les particuliers, nationaux ou étrangers, qui obéissent aux ordres du gouvernement révolutionnaire, doivent y être contraints par la force; si leur obéissance était volontaire, le gouvernement légitime serait fondé à les considérer comme des rebelles et à les traiter comme tels;

b) Le gouvernement révolutionnaire n'a pas qualité pour conclure une convention internationale, ni pour prendre un engagement ayant un caractère permanent, qui aurait pour effet de lier le pays tout entier, ou une fraction de celui-ci, après la disparition de ce gouvernement ou sa défaite. Les engagements pris par un gouvernement de ce genre ne seraient validés que s'il venait à triompher et s'il devenait ainsi définitif.

La validité des actes émanant d'un gouvernement intermédiaire est réglée suivant les principes applicables aux actes de l'ennemi qui occupe un territoire dont la conquête n'est pas encore régularisée. Ces principes subissent cependant certaines

modifications, en raison du fait que la condition juridique des insurgés, qui ne sont pas au bénéfice d'une reconnaissance des puissances étrangères, n'est pas la même que celle d'un gouvernement légitime.

En effet, l'ennemi qui occupe un territoire se livre à des actes de guerre légitimes, tandis que les actes des rebelles, auxquels la qualité de belligérant n'a pas été reconnue, sont des actes illégitimes de haute trahison. On ne saurait donc pas admettre que le droit de la guerre soit appliqué d'une façon complète aux guerres civiles[1].

Toutefois, lorsque les puissances étrangères ont reconnu aux insurgés la qualité de belligérant, elles sont autorisées à exiger que leurs ressortissants habitant les territoires occupés soient traités comme ils devraient l'être, s'il s'agissait d'une occupation qui se produirait au cours d'une guerre légitime.

II. — Des actes de gouvernement et d'administration.

a) *Des actes non-contractuels.*

En vertu du *jus postliminii,* le régime antérieur est rétabli de plein droit après le départ de l'armée d'invasion. Il en est absolument de même lorsqu'un territoire, au lieu d'avoir été envahi par une troupe ennemie, au cours d'une guerre légitime, a été occupé par des troupes appartenant à des révolutionnaires, parce que les autorités établies par ceux-ci sont envisagées comme ayant usurpé les fonctions des autorités légitimes[2].

Les fonctionnaires congédiés par les autorités révolutionnaires reprennent de plein droit leurs fonctions. Les ordonnances, décrets, etc., rendus par ces mêmes autorités, perdent *ipso facto* leur force obligatoire, tandis que les lois ou autres dispositions anciennes qu'elles ont abrogées rentrent en force.

[1] Ambrosio Montt, *op. cit.,* T. II. — *Sentencias pronunciadas por la Corte suprema y Tribunales de la Dictadura.,* p. 88.

[2] Les Etats-Unis contre Kochler. 9 Wall.

Toutefois, les lois, décrets, ordonnances, etc., émanés des autorités révolutionnaires servent de base pour trancher les différends qui surgissent à l'occasion de l'interprétation des actes intervenus pendant l'occupation du territoire par les rebelles.

C'est ainsi que, dans plusieurs décisions relatives à des procès résultant de la guerre de sécession, la Cour suprême des Etats-Unis a envisagé les corps législatifs des Etats rebelles comme exerçant une autorité effective, dans tous les cas où ils étaient incontestablement en droit de légiférer et où leur action ne s'est pas trouvée en opposition avec l'autorité nationale suprême, ainsi qu'avec les droits garantis aux citoyens par la constitution fédérale [1].

En vertu de ce principe, tous les contrats (transferts de propriété ou autres conventions) conclus entre particuliers, pendant la durée de la révolution, demeurent valables, à condition qu'ils ne soient en rien contraires à la constitution du pouvoir légitime restauré et qu'ils soient conformes à la loi en vigueur dans le territoire occupé par les rebelles, au moment où ils ont été stipulés.

Dans un procès relatif à l'exécution d'un contrat passé entre particuliers, la Cour Suprême des Etats-Unis a été appelée à se prononcer sur la validité d'une émission de papier-monnaie faite par les révolutionnaires sudistes.

Après avoir constaté que l'émission de ce papier-monnaie était nulle, en tant que contrat passé entre le gouvernement révolutionnaire et les porteurs du papier émis, la Cour Suprême a déclaré que ce papier devait être considéré comme une monnaie imposée à la communauté par une force supérieure, à laquelle il n'était pas possible de résister.

C'est pour cette raison, ajoute la Cour, que cette monnaie doit être assimilée par les tribunaux à celle qui aurait été émise par

[1] Texas contre White, 7 Wall. — Horn contre Lockhart, 17 Wall. — Sprot contre les Etats-Unis, 20 Wall.

un gouvernement étranger occupant *pro tempore* une partie du territoire des Etats-Unis. Il en résulte que les contrats qui stipuleraient que le paiement doit être fait en monnaie de cette nature ne peuvent pas être considérés, par ce seul motif, comme ayant été conclus en raison de l'invasion étrangère ou de la révolution intérieure. Ils rentrent dans la catégorie des transactions privées ordinaires. On ne pourrait pas faire état, à leur égard, du fait qu'ils ont tourné, quoique d'une manière indirecte et très éloignée, à l'avantage du gouvernement illégitime, tant qu'il ne serait pas démontré qu'ils ont été conclus dans l'intention de provoquer une rébellion ou l'invasion du territoire[1].

b) *Des actes contractuels.*

L'occupant ne devient pas propriétaire des immeubles qui font partie du domaine de l'Etat. On considère, par conséquent, comme nuls et non avenus les actes du gouvernement révolutionnaire qui porteraient aliénation de ces immeubles.

Il en serait de même des contrats passés par les rebelles pour la vente des fruits de ces immeubles ou la location de ceux-ci, lorsque ces ventes et ces locations viendraient à déployer leurs effets au-delà de la période pendant laquelle le gouvernement révolutionnaire a occupé effectivement le territoire.

Les particuliers habitant le territoire occupé peuvent valablement s'acquitter en mains du gouvernement révolutionnaire de leurs dettes vis-à-vis de l'Etat, si elles sont échues au moment où éclate la révolution, ou si elles deviennent exigibles au cours de celle-ci. Le débiteur devra cependant prouver qu'il a été contraint de s'exécuter. Il n'est pas nécessaire qu'il ait été l'objet d'une violence physique, mais il faut qu'il ait agi sous l'empire d'une menace de châtiment. C'est pour cette raison que le débiteur n'est considéré comme libéré de sa dette que s'il habite le territoire occupé[2].

[1] Torrington contre Smith et Hartley. Déc. 1868.

[2] Philimore, *op. cit.*, § DLVII.

Quant aux créances de l'Etat qui ne sont pas exigibles, le gouvernement révolutionnaire ne peut, ni en exiger le paiement, ni les céder valablement; il ne peut, par conséquent, pas non plus libérer valablement le débiteur à l'égard de l'Etat par un pacte rémissoire ou par l'acceptation de paiements anticipés. Si les révolutionnaires exigeaient par la force le paiement d'une créance de ce genre, ils commettraient une exaction qui n'aurait pas pour effet d'engager la responsabilité du gouvernement légitime et qui ne libèrerait nullement le débiteur.

A plusieurs reprises, après des guerres civiles, le gouvernement légitime a prétendu exiger qu'on lui payât une seconde fois des droits de douane ou d'autres impôts qui avaient déjà été acquittés en mains des révolutionnaires; les puissances étrangères se sont cependant toujours opposées à des prétentions de ce genre et ont toujours considéré comme valables les paiements effectués en mains des révolutionnaires.

Dans une note diplomatique du mois de février 1873, relative à une affaire de ce genre, qui a donné lieu à une discussion entre le gouvernement mexicain et celui des Etats-Unis, M. Fish, Secrétaire d'Etat des Etats-Unis, s'exprimait comme suit : « Lorsque « l'autorité d'un gouvernement est usurpée, il y a lieu de considérer l'obligation de lui obéir comme étant tout au moins « suspendue; dans ce cas, les usurpateurs s'étant substitués « au gouvernement légitime, c'est à leur autorité que l'on est « tenu de se soumettre. Si, dans ces circonstances, on exigeait qu'un paiement fût effectué une seconde fois, cela équivaudrait à frapper d'une pénalité quelqu'un qui est atteint « par un malheur, si toutefois on peut considérer comme un « malheur le fait de continuer à résider dans un port où le gouvernement ne peut plus déployer son autorité, et de suivre « aux affaires entreprises. Une telle prétention peut être comparée à celle qui consisterait à faire arrêter et condamner des « navires pour avoir violé un blocus qui aurait été proclamé, « mais qui ne serait pas effectivement maintenu.

« Dans l'affaire de Rice, 4 Wheaton, page 246, la Cour « Suprême des Etats-Unis a maintenu le principe en vertu « duquel les impôts payés une première fois, dans une partie « du territoire, en mains de l'ennemi, ne doivent pas être payés « une seconde fois, lorsque celui-ci a été chassé ou lorsqu'il « s'est retiré ».

M. Fish termine en constatant qu'après la guerre de sécession le gouvernement des Etats-Unis intenta un grand nombre de procès à des importateurs de marchandises qui avaient payé aux autorités rebelles les droits prévus par les tarifs, mais que tous ces procès furent abandonnés, sans doute à la suite de la décision que nous venons de rappeler.

La même question a été de nouveau soulevée, en 1891, lors de la révolution chilienne, à propos des droits prélevés sur l'exportation du nitrate qui avait été embarqué dans les ports occupés par les insurgés. Le gouvernement britannique déclara qu'il n'admettrait jamais que le gouvernement chilien exigeât une seconde fois le paiement des droits, parce qu'il était certain qu'il s'agissait d'un paiement forcé, qui n'avait été effectué qu'après protestation adressée aux autorités qui occupaient le port d'exportation [1].

Cette déclaration fut renouvelée à l'occasion de l'affaire du vapeur *Chepica,* qui appartenait à une compagnie commerciale anglaise. Ce navire se trouvait dans le port de Tocopilla, alors occupé par les insurgés, et chargeait du nitrate, lorsque survint, à l'improviste, un croiseur du gouvernement, qui contraignit le commandant du *Chepica* à acquitter les droits sur le nitrate embarqué. Les autorités rebelles du port obligèrent également par la force le commandant à payer les droits une seconde fois. Le gouvernement britannique estimait que le croiseur chilien avait agi sans droit, « parce que, disait-il, de tels impôts doivent « être payés aux autorités douanières du port d'expédition [2] ».

[1] Lettre de Sir Th. Sanderson, du 10 avril 1891, dans le *Blue Book. Correspondence respecting the revolution in Chile.*

[2] Lettre du marquis de Salisbury au Ministre-résident de S. M. B. à Santiago, du 6 juillet 1891, *ibid.*

Nous estimons, enfin, que, si les rebelles exigeaient de force le paiement anticipé d'impôts non échus, ils commettraient une exaction, et que le contribuable ne serait nullement libéré vis-à-vis du gouvernement restauré.

Les dettes contractées par les rebelles n'engagent, en principe, nullement la responsabilité du gouvernement restauré. Il en est ainsi, aussi bien lorsqu'aucune garantie ou affectation spéciale ne leur a été assurée, que lorsqu'elles ont été contractées moyennant la création d'une hypothèque ou l'affectation en garantie de certaines propriétés ou de certains revenus situés dans le territoire occupé par les insurgés.

A l'appui de cette manière de voir, on allègue que ces emprunts ayant été contractés par les rebelles dans le but de continuer la lutte, « nul ne peut s'attendre à ce que le vainqueur « consente à payer les frais de la guerre que lui a fait le « vaincu [1] » et que « ceux qui y souscrivent ne font que prendre parti pour le chef qui leur demande de l'argent... [2] ».

C'est dans ce sens qu'ont été tranchées les questions relatives à la validité de l'emprunt de 40 millions de francs émis par Don Miguel, à Lisbonne, le 5 octobre 1832, et négocié à Paris, en avril 1833, dont une portion a été versée dans les caisses de ce prince. Au moment de l'émission, Don Miguel ne représentait plus qu'un parti en lutte contre un autre, et l'emprunt avait été contracté précisément pour lui permettre de continuer la lutte contre le parti constitutionnel [3].

De même, le gouvernement fédéral des Etats-Unis a décliné toute responsabilité pour l'emprunt dit « du coton » émis, en 1864, par les Sudistes, auquel ils avaient affecté comme garantie une certaine quantité de coton qui se trouvait à ce moment-là déposée, entre autres, dans les entrepôts de la Nouvelle-Orléans.

La Commission mixte anglo-américaine a estimé que les per-

[1] Rolin Jacquemyns, dans la *R. de D. I. et de L. C.*, T. VII, p. 714.

[2] Robinet de Cléry, dans le *J. D. I. P.*, 1881, p. 42 à 46.

[3] Rolin Jacquemyns, *ibid.*

sonnes qui avaient contracté avec les Etats confédérés l'avaient fait à leurs risques et périls, sous réserve du droit du gouvernement primitif de mettre fin par la force à l'organisation des insurgés et de s'emparer de tous leurs biens, alors même qu'ils les auraient hypothéqués à leurs créanciers [1].

Au cours des débats relatifs à ces deux emprunts, on a soulevé les deux questions subsidiaires suivantes :

Tout d'abord on s'est demandé si les personnes qui ont souscrit à des emprunts contractés par des rebelles qui luttent encore contre l'ancien gouvernement, sont admises à demander le remboursement de celles des sommes par eux versées dont le vainqueur s'est trouvé enrichi. On a invoqué, en faveur de l'affirmative, le principe suivant lequel « l'action *de in rem verso* doit être « accueillie dans le droit international comme dans le droit civil, « parce qu'elle est fondée sur le principe de l'équité naturelle « et que nul ne peut s'enrichir aux dépens d'autrui [2]. »

On s'est demandé ensuite si le gouvernement restauré est astreint à rembourser les dettes contractées par les rebelles, jusqu'à concurrence de la valeur des biens hypothéqués par ceux-ci, lorsque les dits biens étaient une portion du domaine public du gouvernement insurgé et que le gouvernement restauré en a pris possession [3].

[1] Barret contre les Etats-Unis, décision du 14 décembre 1871, citée plus haut à p. 70.

[2] Rolin Jacquemyns, *loc. cit.* — C'est aussi à peu près la solution formulée par Politis, *op. cit.* p. 141, dans les termes suivants ; « S'il est évident que « l'emprunt a été émis pour que les fonds qui en proviendront servent « pour les besoins du pays, pour des travaux publics, l'agriculture, l'in- « dustrie ou pour parer à un sinistre quelconque et que l'on ait, d'autre « part, la preuve que les fonds n'ont pas été détournés de leur destination, « dans ce cas, l'emprunt est une opération ordinaire qu'il appartient au « gouvernement de fait, en possession du pouvoir, et à lui seul, de faire; « l'examen de la question de fait, déjà signalée, sera nécessaire dans ce « cas et on doit décider que les emprunts de ce genre, émis, même pendant « une guerre civile, par la partie détentrice du pouvoir, obligeront la nation, « tandis que ceux émis par l'autre partie ne l'obligeront pas. »

[3] Etats-Unis contre Prioleau, cité à p. 73 du présent volume.

La première de ces deux questions a été tranchée par Calvo dans un sens contraire à celui admis par Rolin Jacquemyns, à l'occasion de l'emprunt contracté par Don Miguel, en 1833. Une partie de cet emprunt — 2,006,000 francs — lui paraissait avoir profité au Trésor portugais, après la restauration du gouvernement de Dona Maria. Il déclara, toutefois, que si la partie réalisée de cet emprunt « — qu'elle fût ou non trouvée dans les caisses « publiques — appartenait au gouvernement en faveur duquel « elle avait été souscrite et en mains duquel elle avait été re« mise, la capture et la confiscation en étaient strictement légales « de la part du gouvernement de droit — le belligérant vain« queur — puisque ces valeurs étaient entrées effectivement « dans l'avoir du rebelle — l'autre belligérant vaincu[1]. »

La seconde de ces questions doit forcément être tranchée dans le même sens. Toutefois, il pourrait se présenter telles circonstances dans lesquelles l'hypothèque ou l'affectation en garantie pourrait déployer ses effets. Tel serait le cas, par exemple, lorsque l'objet du gage se trouve en mains du créancier-gagiste, et lorsque, par conséquent, le gouvernement restauré ne peut plus se l'approprier par capture ou par confiscation.

Dans ce cas, si ce gouvernement voulait en revendiquer la propriété, il serait tenu de rembourser au créancier-gagiste le montant de ses avances[2].

Dans certains cas, guidé par des motifs d'équité et pour ne pas porter une grave atteinte aux intérêts des citoyens, le gouvernement restauré reconnaît comme valables les emprunts contractés par les révolutionnaires, spécialement lorsque cela a eu lieu sous forme d'émission de papier-monnaie. Pendant la révolution chilienne, par exemple, le Président Balmaceda avait fait illégitimement plusieurs émissions de ce genre. Lorsque le gouvernement légitime revint au pouvoir, il en ordonna le remboursement.

[1] Calvo, *op. cit.* § 102, T. I, p. 256.
[2] Comparez plus haut p. 72 et note à la p. 73.

c) *De l'administration de la justice.*

En principe, l'occupant laisse subsister intactes toutes les autorités judiciaires. Il est même du devoir de tous les magistrats de ne pas abandonner leur poste. Du reste, il n'est pas douteux que les décisions rendues par eux, pendant la période révolutionnaire, ne doivent être considérées comme valables ensuite.

On peut se demander, cependant, ce qui arriverait si, en cas de conflit avec les autorités révolutionnaires, les tribunaux se refusaient à rendre la justice sous ce régime et s'ils venaient à être remplacés par d'autres tribunaux d'ordre civil ou par des tribunaux militaires.

Dans les guerres civiles internationales, les jugements prononcés, durant l'occupation, par les tribunaux extraordinaires ou les tribunaux militaires, tant civils que répressifs, restent en général valables, sauf quelques exceptions, après la libération du territoire.

Il devrait en être de même, en cas de guerre civile interne, parce que l'annulation des actes des tribunaux institués par les révolutionnaires entraînerait de très graves conséquences au point de vue des relations privées des citoyens entre eux et parce que l'on se heurterait, dans un grand nombre de cas, à des impossibilités.

Le Chili, cependant, n'a pas admis ce principe et le gouvernement légitime a annulé, lorsqu'il a repris le pouvoir, tous les actes et jugements rendus, pendant la période révolutionnaire, par les tribunaux nommés par le Président Balmaceda.

En tout cas, les jugements rendus par les tribunaux de la révolution, pour crime de haute-trahison commis vis-à-vis du gouvernement révolutionnaire, sont nuls de plein droit, par le motif que le triomphe de la légitimité efface les délits de cette espèce; il renverse même les rôles, et les membres des tribunaux révo-

lutionnaires ne pourraient pas se prévaloir du fait qu'ils auraient agi conformément à la loi, pour échapper aux poursuites qui pourraient leur être intentées par les personnes contre lesquelles ils auraient prononcé des condamnations[1].

[1] Hickmann contre Jones, 9 Wall.

TABLE ANALYTIQUE*

---

* Les numéros renvoient aux pages.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

PREMIÈRE PARTIE

Formation des communautés belligérantes

DEUXIÈME PARTIE

DROITS ET DEVOIRS DES INSURGÉS BELLIGÉRANTS

TROISIÈME PARTIE

DE LA NEUTRALITÉ

QUATRIÈME PARTIE

DES GOUVERNEMENTS DE FAIT